

Norrmalms stadsdelsnämnd
Box 3182
103 62 Stockholm

Tillsynsbeslut – behandling av personuppgifter om förskolebarn

Datainspektionens beslut

Datainspektionen bedömer att Norrmalms stadsdelsnämnds behandling av personuppgifter i pedagogisk dokumentation i förskolan, samt rutiner för publicering av bilder på förskolebarnen på Internet är förenliga med personuppgiftslagen. Datainspektionen lämnar under skälen för beslutet vissa synpunkter på vad man behöver tänka på vid behandlingen av personuppgifter i dessa sammanhang. Inspektionen förutsätter att bolaget beaktar dessa.

Datainspektionen bedömer dock att Norrmalms stadsdelsnämnds stödmaterial med mallar för barn med behov av särskilt stöd är utformat på ett sätt som innebär att nämnden kan komma att behandla personuppgifter i strid med 9 § personuppgiftslagen. Norrmalms stadsdelsnämnd föreläggs därför att **senast den 15 januari 2013** ge in en skriftlig redogörelse till Datainspektionen för hur Stadsdelsnämnden ska se till att behandlingen av personuppgifter är anpassad till de förutsättningar som gäller för den aktuella åldersgruppen, samt att bara sådana personuppgifter behandlas som behövs med hänsyn till ändamålet.

Datainspektionen bedömer att Norrmalms stadsdelsnämndes gallringsrutin för pedagogisk dokumentation respektive pedagogiska utlåtanden och handlingsplaner om barn med behov av särskilt stöd är förenlig med bestämmelserna i personuppgiftslagen. Eftersom Stadsdelsnämnden har uppgett att det är osäkert hur rutinen fungerar i praktiken, förutsätter Datainspektionen att Stadsdelsnämnden vidtar åtgärder för att se till att tidsplanen för gallring följs i verksamheterna.

Om pedagogiska utlåtanden och handlingsplaner för barn med behov av särskilt stöd lagras i förskolans kataloger och mappar, förutsätter Datainspektionen vidare att Norrmalms stadsdelsnämnd noggrant överväger om det behövs loggar och/eller vilka andra åtgärder som kan behöva vidtas för att skydda den integritetskänsliga informationen.

Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen har genomfört en inspektion av Norrmalms stadsdelsnämnd (Stadsdelsnämnden) den 14 februari 2011. Inspektionen ägde rum på förskolan Medevi Brunn i Stockholm. Stadsdelsnämnden har fått tillfälle att yttra sig över inspektionsprotokollet samt lämnat vissa synpunkter. Datainspektionen har även begärt kompletterande information som Stadsdelsnämnden har lämnat.

Datainspektionens tillsyn avser behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen, det vill säga i huvudsak om personuppgifterna hanteras automatiserat. Datainspektionen bedömer att frågan om vad som förskolan får dokumentera och hur den ska utformas, i första hand är en fråga för Skolverket.

Skäl för beslutet

Pedagogisk dokumentation

Stadsdelsnämndens pedagogiska dokumentation

Stadsdelsnämnden har när det gäller pedagogisk dokumentation bland annat uppgett följande. Personalen observerar barnen i verksamheten, till exempel under ett pågående projekt, och dokumenterar vad barnen gör via kamera. Bilderna läggs in på datorn tillsammans med korta kommentarer som "Kalle leker med vatten". Syftet med dokumentationen är att utveckla verksamheten och barnens lärande samt att kunna visa upp verksamheten för föräldrarna. Förskolorna har också börjat filma barnen i verksamheten och man använder även diktafoner för intervjuer med barnen. Det finns inga skriftliga rutiner om vad personalen får dokumentera om barnen. Detta är dock baserat på sunt förnuft, exempelvis fotograferar man aldrig blöjbyten och när barnen har vattenlek ska de ha byxor på sig. Man har vidare som policy inom stadsdelen att man över huvud taget inte ska dokumentera omdömen om barn och deras kompetens, prestationer och resultat. Man kan dock dokumentera barnets förmågor för att kunna göra en behovsanalys, exempelvis "barnet behöver det här". Samtycke till att ta bilder till den pedagogiska dokumentationen tas in från föräldrarna. Personalen får ingen särskilt utbildning om dokumentation via bild och text.

Allmänt om pedagogisk dokumentation

Enligt läroplanen för förskolan behöver barnens utveckling och lärande följas, dokumenteras och analyseras, för att kunna utveckla förskolans kvalitet så att den på bästa sätt tillgodoser barns utveckling och lärande (Lpfö 98 2.6.).

Syftet med dokumentationen ska enligt läroplanen vara att utveckla verksamhetens kvalitet, så att varje barn ges bästa möjliga förutsättningar för utveckling och lärande.

Skolverket har utarbetat publikationen *Uppföljning, utvärdering och utveckling i förskolan – pedagogisk dokumentation*, till stöd för personalen i förskolan i arbetet att utveckla förskolans verksamhet i enlighet med läroplanen. Där kan man bland annat läsa om vad som skiljer pedagogisk dokumentation mot traditionella barnobservationer och vilka etiska överväganden som man bör göra när man arbetar med pedagogisk dokumentation.

Datainspektionens bedömning

Mot bakgrund av vad som har framkommit i ärendet bedömer Datainspektionen att Stadsdelsnämndens behandling av personuppgifter i pedagogisk dokumentation är förenlig med 9 § och 10 § punkten d) personuppgiftslagen, förutsatt att Stadsdelsnämnden iakttar nedanstående synpunkter.

Datainspektionen bedömer att förskolors behandling av personuppgifter i pedagogisk dokumentation är en sådan arbetsuppgift av allmänt intresse som innebär att den är tillåten enligt 10 d) personuppgiftslagen, eftersom det finns krav i läroplanen på att förskolan ska dokumentera barns utveckling och lärande. En sådan behandling av personuppgifter måste dock alltid leva upp till de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen, som bland annat innebär att:

- personuppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållandet till syftet med behandlingen,
- inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen, samt
- behandlingen är i enlighet med god sed på det aktuella området.

Bestämmelsen ifråga ger inte stöd för att behandla känsliga personuppgifter som definieras i 13 § personuppgiftslagen, exempelvis om hälsa.

En rimlig utgångspunkt för att kunna stödja sig på bestämmelsen om allmänt intresse är att dokumentationen är förenlig med skollagen och läroplanen. I

det sammanhanget bör särskilt nämnas att målen i förskolan inte är inriktade på individuella barns prestationer. Av denna anledning saknas bestämmelser om individuella utvecklingsplaner i förskolan (jfr Prop. 2009/10:165 s 350). Det finns således inte några krav i läroplanen på att barnen i förskolan ska uppnå en viss nivå av kunskap eller färdigheter. Det är därför enligt Datainspektionens mening olyckligt om man i förskolor använder sig av samma begrepp som i skolan, eftersom det lätt kan leda tanken fel och risken är att man även i förskolan gör noteringar som innebär att barnen bedöms eller på annat sätt kategoriseras utifrån förväntad kunskap och förmåga vid olika tidpunkter eller i viss ålder. Dokumentationen i förskolan kan istället exempelvis lyfta fram när och i vilka situationer som barnet visar sina styrkor och förmågor.

Beskrivningar eller värderingar av barnets personliga egenskaper ska varken förekomma i skolan eller i förskolan, se Skolverkets allmänna råd med kommentarer *Utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen*.

Barn med behov av särskilt stöd

Stadsdelsnämndens behandling av personuppgifter i dokumentation om barn med behov av särskilt stöd.

Stadsdelsnämnden har uppgett bland annat följande när det gäller barn med behov av särskilt stöd. Dessa barn dokumenteras särskilt genom pedagogiska utlåtanden och handlingsplaner. De *pedagogiska utlåtandena* görs en gång per år på individnivå inför ansökan om medel för barn i behov av särskilt stöd till nämnden. Den innebär en kartläggning av barnets styrkor och brister och därigenom vilket stöd barnets behöver. Man beskriver problematiken, till exempel "Ensam med vuxna fungerar samspelet bra". Policyn är att inget värderande ska skrivas. Utlåtandet granskas av förskolechefen.

Handlingsplanerna upprättas av den ansvariga pedagogen där det anges vad barnet behöver arbeta med. Handlingsplaner görs endast i samband med ansökan om verksamhetsstöd för barn med behov av särskilt stöd. Vanligast är att dessa finns i pappersform. Alla dokument är kända och godkända av vårdnadshavaren.

Det finns ett stödmaterial med mallar. Personalen kan också få handledning av ett externt stödteam. Av materialet framgår att det riktar sig till förskola- och fritidsavdelningen.

Allmänt om förskolans skyldighet att ge särskilt stöd

Förutom att den pedagogiska dokumentationen ska användas i syfte att utveckla verksamhetens kvalitet, kan den enligt Skolverkets stödmaterial även göra det möjligt att upptäcka de barn som behöver särskilda stödinsatser.

Av 8 kap. 9 § skollagen framgår att de barn i förskolan som behöver särskilt stöd ska ges sådant stöd genom förskolechefens försorg. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.

Bedömningen av vilka insatser som är lämpliga ska göras av skolans ledning, tillsammans med personalen och alltid i samråd med barnets vårdnadshavare. Stödet kan exempelvis ges som personalförstärkning, handledning till personalen, minskning av antalet barn i barngruppen eller anpassning av lokalerna (Prop. 2009/10:165 s 350).

Datainspektionens bedömning

Skyldigheten att ge särskilt stöd till de barn som behöver det innebär att det kan krävas ytterligare dokumentation, exempelvis vid ansökan till nämnd om särskilt stöd. Dokumentationen utgör sannolikt den mest integritetskänsliga behandlingen av personuppgifter i förskolan.

Datainspektionen bedömer att förskolors behandling av personuppgifter i dokumentation om barn som kan ha behov av särskilt stöd, är en sådan arbetsuppgift av allmänt intresse som innebär att den kan vara tillåten enligt 10 d) personuppgiftslagen. Detta eftersom det finns krav i skollagen att förskolan ska ge särskilt stöd till barn som har behov av detta.

Datainspektionen bedömer vidare att barns rätt till särskilt stöd i förskolan är ett sådant rättsligt anspråk som enligt 16 § punkten c) innebär att känsliga personuppgifter kan få behandlas om det är nödvändigt för att anspråket ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. En sådan behandling av personuppgifter måste dock alltid leva upp till de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen, som bland annat innebär att:

- personuppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållandet till ändamålen med behandlingen,
- inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen, samt
- behandlingen är i enlighet med god sed på det aktuella området.

Eftersom målen i förskolan, som framgått ovan, inte avser individuella barns prestationer, saknas även bestämmelser om åtgärdsprogram i förskolan (Prop 2009/10:165 s 350). Datainspektionen bedömer därför, i linje med vad som sagts ovan om individuella utvecklingsplaner, att stödet till förskolans barn kan behöva utformas på ett delvis annat sätt än i skolan.

Datainspektionen rekommenderar att den som är personuppgiftsansvarig (Stadsdelsnämnden) ser till att man i verksamheterna formulerar sig om barns problem med eftertanke och viss försiktighet.

För att inte komma i konflikt med integritetsskyddslagstiftningen bör den personuppgiftsansvarige se till att det i verksamheten finns tydliga rutiner för dokumentationen om barn som kan vara i behov av särskilt stöd och att personalen som arbetar med detta även i övrigt får stöd och utbildning på området. Rutinerna kan exempelvis gälla hur man ska formulera sig, vem som ska utarbeta dokumentationen och vilka som ska ha tillgång till informationen. Informationens känslighet ställer höga krav på IT-säkerheten till skydd för personuppgifterna (se närmare nedan under IT-säkerhet).

Datainspektionen bedömer att Stadsdelsnämndens stödmaterial med mallar för barn med behov av särskilt stöd är utformat på ett sätt som innebär att Stadsdelsnämnden kan komma att behandla personuppgifter i strid med de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen. Materialet ifråga innefattar uppfyllande av mål i handlingsprogram, trots att det inte enligt läroplanen finns några mål för förskolans barn att leva upp till samt uppgifter huruvida barnets beteende är åldersadekvat. En förklaring till detta kan vara att samma material används för både förskolebarn och äldre barn. Detta är enligt Datainspektionen mening olyckligt eftersom dokumentationen om barnen i förskolan enligt vad som beskrivits ovan kan behöva anpassas till de särskilda förutsättningar som gäller för den specifika åldersgruppen.

Av materialet förefaller dokumentationen vidare innebära en mycket djupgående kartläggning av barnet i olika avseenden. Datainspektionen ifrågasätter om all denna information är nödvändig för att ansöka om medel för barn i behov av särskilt stöd inom förskolan. Stadsdelsnämnden bör därför också noggrant överväga vilka uppgifter som behövs för att kunna söka och utreda aktuellt stöd.

Stadsdelsnämnden ska föreläggas att **senast den 15 januari 2013** ge in en skriftlig redogörelse till Datainspektionen för hur Stadsdelsnämnden ska se till dels att behandlingen av personuppgifter är anpassad till de förutsättningar som gäller för den aktuella åldersgruppen, dels att bara sådana personuppgifter behandlas som behövs med hänsyn till ändamålet.

Publicering av bilder på Internet

Stadsdelsnämndens publicering av bilder på förskolebarnen

Av Stadsdelsnämndens medgivande om fotografering och filmning framgår att vårdnadshavarnas tillstånd ska inhämtas vid varje enskilt tillfälle för det fall att fotografier ska publiceras på hemsida eller stadens intranät.

Datainspektionens bedömning

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet bedömer Datainspektionen att Stadsdelsnämndens rutin för publicering av bilder på förskolebarnen på Internet är förenlig med personuppgiftslagen, förutsatt att Stadsdelsnämnden iakttar nedanstående synpunkter.

Bilder kan publiceras på Internet så länge publiceringen inte är kränkande. Detta följer av 5 a § personuppgiftslagen. Frågan om huruvida publiceringen är kränkande måste bedömas från fall till fall och med beaktande av omständigheterna i det särskilda fallet. Det förhållandet att samtycke har inhämtats är en sådan omständighet som kan vägas in i bedömningen av om publiceringen är tillåten.

Datainspektionen har tidigare uttalat att det är kränkande att publicera bilder på barn som har skyddade personuppgifter. Detsamma bör gälla om publiceringen innebär att man bryter mot bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt. Det förhållandet att det gäller stark sekretess i förskolan bör beaktas. Det sistnämnda tyder dessutom på att lagstiftaren har ansett att yngre barn utgör en särskilt skyddsvärd grupp. Det kan inte heller sägas ligga i förskolans uppdrag att sprida bilder på barnen på nätet.

Annan lagstiftning som kan behöva beaktas i sammanhanget är lagen om namn och bild i reklam, som innebär krav på samtycke när det är fråga om marknadsföring. Datainspektionen bedömer att förskolornas webbpubliceringar inte sällan handlar just om att marknadsföra verksamheten.

Vid en sammantagen bedömning anser Datainspektionen att vårdnadshavarnas samtycke i vissa fall kan krävas för att det ska vara tillåtet för förskolan att på sin webbplats eller liknande publicera bilder på barnen. Datainspektionen rekommenderar därför att förskolorna regelmässigt hämtar in samtycke från vårdnadshavarna, innan bilder på förskolebarnen publiceras på Internet och att publiceringen därefter görs med försiktighet och återhållsamhet.

Eftersom bilder kan tas i olika sammanhang kan det vara svårt att på förhand generellt ta ställning till användningen av bilder. Om ett samtycke har hämtats in för webbpublicering bedömer dock Datainspektionen att förskolan därefter i rimlig omfattning är oförhindrad att publicera bilder med fokus på förskolans pedagogiska verksamhet. Bilderna bör således inte i första hand fokusera på de enskilda barnen. Det är viktigt att den som samtycker har klart för sig vad bilderna ska användas till.

I sammanhanget vill Datainspektionen upplysa om att det i Skolverkets stödmaterial om pedagogisk dokumentation anges att förskolor som vill lägga ut fotografier från den pedagogiska dokumentationen på en webbplats för att marknadsföra förskolan, måste låta föräldrarna ta ställning till om de tillåter det och ge sitt skriftliga tillstånd. I materialet uttalas vidare att flera etiska frågor behövs tänkas igenom innan man fattar ett beslut om webbpublicering och att något att tänka på är att inte visa ansikten på bild.

Bevarande och gallring

Om Stadsdelsnämndens rutiner för gallring

Stadsdelsnämnden har uppgett att den pedagogiska dokumentationen ska gallras när barnet slutar, men att det är lite osäkert hur detta fungerar i praktiken. Både pedagogiska utlåtanden och handlingsplaner revideras kontinuerligt där man raderar det som är inaktuellt och endast sparar den senaste "upplagan".

Datainspektionens bedömning

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet bedömer Datainspektionen att Stadsdelsnämndens gallringsrutin för pedagogisk dokumentation respektive pedagogiska utlåtanden och handlingsplaner om barn med behov av särskilt stöd är förenlig med bestämmelserna i personuppgiftslagen. Eftersom Stadsdelsnämnden har uppgett att det är lite osäkert hur rutinen fungerar i praktiken, förutsätter Datainspektionen att Stadsdelsnämnden vidtar åtgärder för att se till att tidsplanen för gallring följs i verksamheterna.

Den personuppgiftsansvarige (Stadsdelsnämnden) ska se till att personuppgifter inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Detta följer av 9 § punkten i) personuppgiftslagen.

Bestämmelsen ska dock bara tillämpas i den mån det inte i annan lag eller förordning finns avvikande bestämmelser. Detta framgår av 8 § andra stycket första meningen personuppgiftslagen, som även anger att bestämmelsen inte heller hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet.

En myndighet har rätt att arkivera och bevara material som är allmänna handlingar. Detta hindrar emellertid inte att myndigheten tar bort personuppgifter från verksamhetssystemen så snart de inte längre behövs i den löpande verksamheten. Arkivlagens bestämmelser om bevarande av allmänna handlingar kan inte anses ge en myndighet rätt att fortlöpande lagra stora mängder integritetskänsliga uppgifter om en registrerad i det

verksamhetssystem som används i den dagliga verksamheten, när dessa inte längre är nödvändiga för det ändamål som uppgifterna samlades in. Enligt arkivlagen är syftet med en myndighets arkiv att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och forskningens behov. Dessa syften kan enligt Datainspektionen lika gärna uppfyllas genom att de personuppgifter som inte längre bedöms relevanta och nödvändiga för det ändamål för vilket de samlades in, avskiljs från det verksamhetssystem som används i den dagliga verksamheten.

IT-säkerhet

Stadsdelsnämndens åtgärder för att skydda personuppgifterna

Stadsdelsnämnden har uppgett bland annat följande. Man använder officepaketet. Bild- och textmaterial som dokumenterar olika pedagogiska projekt lagras på den ansvariga pedagogens så kallad h:katalog. Bildmaterial avseende de pedagogiska projekten delas med förskolegrupperna inom stadsdelsnämnden. Det finns även bildmappar enskilt för varje förskola dit endast förskolans personal har åtkomst. Det pedagogiska utlåtandet sparas hos den ansvarige pedagogen och förskolechefen samt biträdande förskolechefen. Personalen loggar in antingen genom tjänstekort och kod eller via användarnamn och lösenord. Det går att logga in på systemet via Internet. Då får man först ange personnummer och lösenord och får sedan ett tillfälligt lösenord via sms som man använder för att logga in. Informationen krypteras vid åtkomst via Internet. Vid arbete från fjärrarbetsplats sker all bearbetning innanför Stockholms stads brandväggar. Inga dokument går att överföra till egen dator eller eget USB-minne. Loggar över åtkomst saknas för hanteringen av de dokument som finns sparade i förskolans kataloger och mappar.

Datainspektionens bedömning

Den personuppgiftsansvarige (Stadsdelsnämnden i nu aktuellt ärende) ska vidta lämpliga säkerhetsåtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av bland annat hur känsliga de behandlade personuppgifterna är. Detta följer av 31 § första stycket personuppgiftslagen.

Det förhållande att uppgifterna omfattas av sekretess eller rör den enskildes personliga förhållanden, är sådana omständigheter som normalt sett innebär att uppgifterna ska betraktas som integritetskänsliga och därmed särskilt skyddsvärda.

I den utsträckning som den pedagogiska dokumentationen innehåller ingående beskrivningar om barnets intressen och andra personliga

förhållanden, kan den anses som integritetskänslig. I detta sammanhang bör även beaktas att informationen kan omfattas av sekretess och att det är fråga om yngre barn.

Dokumentation som görs om barn för att kunna tillgodose deras behov av särskilt stöd måste anses vara mycket integritetskänslig och kan dessutom förväntas omfattas av sekretess.

Datainspektionen bedömer således att dessa typer av dokumentation kräver en hög säkerhetsnivå till skydd för personuppgifterna. Detta innebär bland annat att det krävs stark autentisering, exempelvis e-legitimation, engångslösenord eller liknande, om integritetskänsliga personuppgifter är åtkomliga via Internet. Om personuppgifterna är åtkomliga för flera personer ska det normalt sett finnas en behandlingshistorik (loggar) som möjliggör kontroll av eventuell obehörig åtkomst. Den personuppgiftsansvarige måste se till att ett personuppgiftsbiträde inte bara kan, utan också vidtar lämpliga åtgärder för att kontrollera åtkomsten. Det ovanstående följer av 31 § personuppgiftslagen.

Stadsdelsnämnden har uppgett att loggar saknas för hanteringen av de dokument som finns sparade i förskolans kataloger och mappar. Om integritetskänslig information lagras där, exempelvis handlingsplaner, krävs normalt sett att det finns en behandlingshistorik (loggar) för att kunna utreda eventuell felaktig eller obehörig användning av personuppgifterna. Detta gäller alltså såvida informationen ifråga är åtkomlig för fler än en person och det finns en möjlighet att personuppgifterna kan användas på ett felaktigt sätt eller av någon som är obehörig. Om integritetskänslig information lagras i förskolans kataloger och mappar förutsätter Datainspektionen att Nämnden noggrant överväger om det behövs loggar och/eller vilka andra åtgärder som kan behöva vidtas för att skydda informationen.

Övrigt

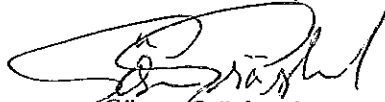
Vår checklista för skolor kan även tjäna som vägledning när det gäller förskolors behandling av personuppgifter, exempelvis när det gäller fritextfält, känsliga personuppgifter och IT-säkerhet.

Hur man överklagar

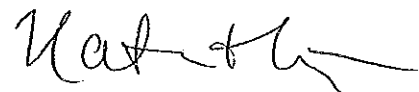
Om ni vill överklaga beslutet skall ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär.

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.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, IT-säkerhetsspecialisten Magnus Bergström och juristen Katarina Högquist (föredragande).



Göran Gräslund



Katarina Högquist

Kopia till:

Personuppgiftsombudet
Skolverket