



Personuppgifter på Internet

Undantag från förbudet i
33 § personuppgiftslagen

Rapport till regeringen den 1 mars 1999

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Författningsförslag	6
1 Uppdraget	8
2 Datainspektionens utgångspunkter.....	9
3 Datalagstiftningen och behandling av personuppgifter över Internet	12
3.1 Datalagen	12
3.1.1 Möjligheterna enligt datalagen att sprida personuppgifter över internationella nätverk såsom Internet	13
3.1.2 Särskilt om kommuners möjligheter enligt datalagen att behandla personuppgifter på Internet	14
3.1.3 Vad gäller övergångsvis.....	16
3.2 Personuppgiftslagen och behandling av personuppgifter på Internet	17
4 Allmänna utgångspunkter	27
4.1 Internet	27
4.2 Frågornas tidigare behandling	31
4.3 Nuläget	39
5 Lagstiftningen i andra EU-länder om överföring av personuppgifter till tredje land	41
6 Överväganden och förslag	49
6.1 Inledning	49
6.2 Ett generellt undantag för harmlösa uppgifter.....	54
6.3 Kommuner	63

6.4	Statliga myndigheter	68
6.5	Andra avvikelser från reglerna i personuppgiftslagen	69
6.6	Ekonomiska konsekvenser	70
7	Författningskommentar	71
	Bilaga – Regeringsbeslut 1998-10-22 (Ju 98/3520)	

Sammanfattning

Den 24 oktober 1998 trädde personuppgiftslagen (PuL) i kraft. Lagen bygger på ett inom EU gemensamt antaget dataskyddsdirektiv och ersätter 1973 års datalag.

I 33 § PuL finns ett principiellt förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land (länder utanför EU och EES). Förbudet innebär restriktioner för spridning av personinformation över Internet. I denna rapport föreslår Datainspektionen flera undantag från förbudet. Det skall bl.a. bli möjligt att utan samtycke skriva om andra än sig själv på Internet.

Datainspektionen föreslår att regeringen i personuppgiftsförordningen inför ett generellt undantag för harmlösa uppgifter. Det skall utan hinder av förbudet i 33 § PuL vara tillåtet för var och en att behandla personuppgifter i löpande text över Internet eller annat nät om det uppenbart saknas risk för kränkning av den registrerades personliga integritet. Förutsättningen är att syftet är information eller kommunikation och att texten framställts för sådana ändamål.

Datainspektionen föreslår särskilda undantag för kommunernas information. Kommuner och landsting skall få göra vissa protokoll samt kungörelser, kallelser och uppgifter ur diaries tillgängliga för allmänheten via Internet. Uppgifter som direkt pekar ut andra enskilda personer än förtroendevalda skall som regel få göras tillgängliga över Internet om det uppenbart saknas risk för integritetskränkning. Förslaget innebär i huvudsak att den datalagspraxis som utvecklats kring kommunernas informationsspridning över Internet skall fortsätta att gälla.

När det gäller statliga myndigheters information över internationella kommunikationsnätverk såsom Internet bör det enligt Datainspektionens bedömning lämpligen regleras i registerlagstiftning på myndighetens område eller i myndighetens instruktion.

Enligt PuL är det inte tillåtet för andra än myndigheter att behandla en uppgift om att någon har eller kan ha begått något visst brott. Datainspektionen föreslår att regeringen inför en regel i personuppgiftsförordningen som gör det möjligt att i löpande text omnämna en sådan uppgift om den som uppgiften avser själv på ett tydligt sätt har offentliggjort uppgiften, exempelvis i massmedia.

Förslagen innebär inte några ändringar av bestämmelserna i PuL utan endast att undantag görs för vissa behandlingar med stöd av bestämmelserna i lagen. Förslagen berör inte heller offentlighetsprincipen eller grundlagsreglerna om tryck- och yttrandefrihet.

Förslagen ansluter i sak till den praxis för Internet-användning som rådde före PuL och som fortfarande kan vara tillämplig övergångsvis. De innebär inga genomgripande förändringar utan torde kunna genomföras utan större tidsutdräkt. På sikt kan det vara bättre att genomföra andra förändringar. Dessa beror dock på faktorer utanför Datainspektionens utredningsuppdrag, t.ex. dataskyddsdirektivets framtida utformning och eventuella ändringar i grundlag.

Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i personuppgiftsförordningen (1998:1191);

utfärdad den ---

Regeringen föreskriver¹ i fråga om personuppgiftsförordningen (1998:1191) dels att nuvarande 11 § skall betecknas 11 c §, dels att 8 § skall ha följande lydelse, dels att det i förordningen skall införas tre nya paragrafer, 11, 11 a och 11 b §§, av följande lydelse.

8 § Det är trots förbudet i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) tillåtet att för informations-spridning eller kommunikation i löpande text behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden, om den registrerade har offentliggjort uppgifterna på ett tydligt sätt.

Datainspektionen får i fråga om automatiserad behandling av personuppgifter meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Datainspektionen får också i enskilda fall besluta om undantag från förbudet.

11 § Undantag från förbudet enligt 33 § personuppgiftslagen (1998:204) mot överföring av personuppgifter till tredje land finns i 34 § personuppgiftslagen. I 11 a – b §§ denna förordning ges ytterligare undantag. Bestämmelserna innebär inte något undantag från personuppgiftslagens regler i övrigt om förutsättningarna för behandling av personuppgifter.

11 a § Kommuner och landsting får via Internet eller annat nät till tredje land föra över sådana justerade protokoll som avses i 5 kap. 57 och 61 – 62 §§ samt 6 kap. 30 § kommunallagen (1991:900). När det gäller protokoll som upprättats i annan nämnd än kommunstyrelse eller landstingsstyrelse får uppgifter som direkt pekar ut andra enskilda personer än förtroendevalda endast överföras om

¹ Jfr 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

det är uppenbart att det saknas risk för integritetskränkning. Detsamma gäller i fråga om kungörelse om eller kallelse till sammanträde.

Kommuner och landsting får via Internet eller annat nät till tredje land föra över sådana uppgifter i diarier som avses i 15 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100). Personuppgifter som direkt pekar ut enskilda personer får dock inte överföras.

11 b § För informationsspridning eller kommunikation får personuppgifter i löpande text föras över till tredje land via Internet eller annat nät om texten framställts för sådant ändamål och omständigheterna är sådana att det är uppenbart att det saknas risk för kränkning av den registrerades personliga integritet.

Denna förordning träder i kraft den ---

1 Uppdraget

Regeringen gav genom ett regeringsbeslut den 22 oktober 1998 (Ju 98/3520) Datainspektionen i uppdrag att utreda vissa frågor som rör den nya personuppgiftslagen och Internet, se bilaga.

Datainspektionen skall utreda det närmare behovet av att göra undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen (1998:204) när det gäller dels överföringar av personuppgifter till tredje land från offentliga register för att tillgodose kommuners intresse av att sprida information, dels överföringar av personuppgifter till tredje land som typiskt sett inte innebär några risker för de registrerade eller det annars mot bakgrund av allmänhetens intresse att sprida och inhämta information framstår som angeläget att undantag görs, särskilt i samband med behandling av personuppgifter på internationella kommunikationsnätverk, t.ex. Internet.

Datainspektionen skall också undersöka om avvikelser för dessa intressen bör göras från reglerna i personuppgiftslagen (PuL) i andra avseenden än i fråga om förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land (t.ex. förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter).

Datainspektionen skall även föreslå utformningen av föreskrifter om undantagen. Inspektionen är fri att föreslå såväl regler i lag eller förordning som myndighetsföreskrifter oberoende av i vilken utsträckning regeringen utnyttjat de möjligheter som PuL ger att vidaredelegera föreskriftsrätt.

Datainspektionen skall särskilt analysera hur förslagen förhåller sig till reglerna i dataskyddsdirektivet samt redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag.

2 Datainspektionens utgångspunkter

Kommuner har behov av att med hjälp av IT kunna informera kommuninvånarna om den kommunala verksamheten. Många kommuner utnyttjar eller vill utnyttja webbplatser på Internet för att sprida informationen, bl.a. genom att göra offentliga protokoll och beslut i kommunfullmäktige, kommunstyrelse och andra nämnder allmänt tillgängliga. Motsvarande gäller landstingen. Statliga myndigheter vill utnyttja webbplatser för att sprida information till medborgarna inom sina verksamhetsområden. Företag vill utnyttja webbplatser för att marknadsföra produkter och tjänster eller på annat sätt använda sig av Internet för kommersiella ändamål. Föreningar vill sprida information om sin verksamhet och värva nya medlemmar. Enskilda privatpersoner vill kunna kommunicera med andra genom e-postmeddelanden, i olika syften ha en webbplats, handla på nätet eller utbyta tankar och åsikter genom en elektronisk anslagstavla. Det förefaller som om endast fantasin sätter gränsen för de användningsområden och de behov som uppstår genom IT-utvecklingen.

Genom den ökande användningen av internationella kommunikationsnätverk och då främst Internet sprids upplysningar om enskilda personer över hela världen. Möjligheterna att på nätverken söka och behandla information med uppgifter om enskilda personer synes vara näst intill oändliga.

Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen (RF) skall varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

EG:s dataskyddsdirektiv lägger grunden för vad Sverige som medlemsstat i den Europeiska unionen förbundit sig att iaktta i fråga om skyddet mot att människors personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Direktivet har införlivats i svensk lagstiftning genom personuppgiftslagen (PuL).

I den debatt som uppstått om personuppgiftslagen och i olika motioner i riksdagen har förbudet i 33 § PuL mot att föra över personuppgifter till tredje land framställts som ett hot mot yttrandefriheten och den svenska offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) innefattar inte en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar elektroniskt. Att myndigheter lägger ut information på Internet är således inte ett inslag i myndigheternas skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar enligt 2 kap. TF. Frågan om var gränsen för offentliga handlingars tillgänglighet skall gå är politisk och ankommer på statsmakterna.

Datalagskommittén hade, utöver uppgiften att analysera på vilket sätt EG:s dataskyddsdirektiv skulle införlivas i svensk lagstiftning, också i uppdrag att föreslå de ändringar i TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet som är motiverade för att grundlagsregleringen skall vara anpassad till den nya tekniken och terminologin på området. I kommitténs uppdrag ingick att med hänsyn till utvecklingen på IT-området göra en översyn av reglerna i TF om allmänna handlingars offentlighet. Kommittén skulle också, mot bakgrund av utvecklingen mot globala nätverk, analysera innebörden av den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § andra stycket TF.

Datalagskommittén lämnade flera förslag till förändringar. När det gäller själva utlämnandet av allmänna uppgifter föreslog kommittén en utvidgning av offentlighetsprincipen. Enligt förslaget skulle offentlighetsprincipen även omfatta rätt att i viss utsträckning få ut allmänna uppgifter i elektronisk form.

Regeringen gick i propositionen med förslag till personuppgiftslag inte vidare med kommitténs förslag om allmänna handlingars offentlighet, eftersom ytterligare överväganden ansågs nödvändiga. Det främsta skälet var att konsekvenserna av förslagen inte ansågs tillräckligt utredda. Regeringen har beslutat en utredning om översyn av bestämmelserna i 2 kap. TF i syfte att

vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället (Dir. 1998:32).

Konstitutionsutskottet, som den 8 december 1998 höll en offentlig hearing kring integritetsskydd och yttrandefrihet, överväger om riksdagen bör ta något initiativ till förändring av personuppgiftslagen.

Regeringen har den 4 februari 1999 beslutat att en parlamentariskt sammansatt utredning skall se över grundlagarna på medieområdet, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (Dir. 1999:8). Som en del i översynen skall utredningen undersöka vilka förutsättningar som finns att göra grundlagsskyddet för yttrandefriheten mer oberoende av vilken teknik man använder sig av för att förmedla yttranden och annan information till allmänheten.

Datainspektionen ser som sin uppgift att i avvaktan på riksdagens ställningstagande samt resultatet av de övergripande utredningar om offentlighetsprincip, yttrandefrihet och IT som regeringen beslutat söka föreslå en åtminstone tillfällig lösning på kommuners och andras behov av att sprida information via Internet och att därvid finna en lämplig balans mellan dessa intressen och skyddet för den enskildes integritet utifrån de förutsättningar som ges i PuL och EG:s dataskyddsdirektiv.

3 Datalagstiftningen och behandling av personuppgifter över Internet.

3.1 Datalagen

Datalagen, som fortfarande kan vara tillämplig övergångsvis, reglerade användningen av personregister. Med personregister förstods register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB) och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften.

För att automatisk databehandling av personuppgifter skulle anses falla inom datalagens tillämpningsområde krävdes i princip enligt praxis att behandlingen innefattade lagring av personuppgifterna och att syftet med lagringen var att uppgifterna skulle återsökas och användas för någon form av informationsbehandling.

Nyhetsbrev och annan information i löpande text på en webbplats på Internet föll därför som regel utanför personregisterbegreppet och därmed utanför datalagens reglering.

I fråga om utlämnande av personuppgifter ur ett personregister fanns särskilda regler i 11 § datalagen för enskild verksamhet och i 7 kap. 16 § sekretesslagen för myndigheter. För utlämnande till annan stat än sådan som anslutit sig till Europarådets dataskyddskonvention krävdes medgivande av Datainspektionen, om det fanns anledning anta att personuppgifterna skulle användas för automatisk databehandling i utlandet.

3.1.1 Möjligheterna enligt datalagen att sprida personuppgifter över internationella nätverk såsom Internet.

Nyhetsbrev och annan information i löpande text som faller utanför personregisterbegreppet har utan hinder av datalagen kunnat spridas över Internet.

För den som haft behov av att sprida personuppgifter ur personregister har Datainspektionen under hösten 1997 utfärdat generella föreskrifter (DIFS 1997:7) för personregister på webbsidor. Föreskrifterna gäller fortfarande övergångsvis för personregister som faller under datalagen. Föreskrifterna innebär att personregister för informationsändamål under vissa förutsättningar fått inrättas på webbsidor och göras tillgängliga på Internet utan särskilt tillstånd eller medgivande av Datainspektionen. Som en förutsättning har gällt att personuppgifter endast fått registreras om den som uppgifterna avser har samtyckt till registreringen och utlämnande via Internet. Ett sådant personregister har fått innehålla de personuppgifter som behövs för att tillgodose ändamålet med registret. Känsliga uppgifter enligt datalagen har fått registreras endast om de utgör grunden för medlemskap i en sammanslutning. Omdömen eller värderande upplysningar om registrerade samt personnummer har inte fått registreras.

Kommunikation av e-postmeddelanden har som regel fallit utanför datalagens tillämpningsområde eftersom syftet med ADB-behandlingen inte är att informationsbehandla personuppgifter utan att överföra meddelandet. Meddelandet utgör därför som regel inte något personregister.

Den som chattade på nätet träffades normalt inte av datalagens regler. Enligt Datainspektionens praxis uppstod normalt inget personregister genom uppgifterna på en elektronisk anslagstavla dvs. en ”tjänst” för elektronisk förmedling av meddelanden där var och en eller en grupp av användare kan tillföra meddelanden och läsa eller annars få del av andras meddelanden. Om syftet inte är att återsöka och sammanställa uppgifter om personer som kan

finnas återgivna i meddelandena utgör meddelandena i sig normalt inte något personregister. Vanligen finns det dock ett register över de personer som använder funktionerna i en elektronisk anslagstavla (adresskatalogen). En elektronisk anslagstavla innefattar därmed minst ett personregister varför den som tillhandahåller ”tjänsten” åtminstone måste ha licens enligt datalagen.

Datainspektionen har även genom beslut i enskilda fall medgivit att uppgifter i personregister fått lämnas ut till utlandet. Det har bl.a. gällt statliga myndigheter som velat sprida information via egen webbplats på Internet. I fråga om statlig myndighets beslut har utlämnandet begränsats till sådana personuppgifter som utgör allmän handling och som inte omfattas av sekretess eller är otillbörliga eller känsliga från integritetssynpunkt. När det gällt utlämnande från diarium av personuppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning gentemot enskilda har sådana uppgifter först fått avidentifierats, dvs. alla uppgifter som direkt pekar ut en enskild person som t.ex. namn, initialer, personnummer och adress har måst tas bort.

3.1.2 Särskilt om kommuners möjligheter enligt datalagen att behandla personuppgifter på Internet

De angivna möjligheterna att sprida löpande text elektroniskt, när behandlingen fallit utanför datalagens tillämpningsområde har gällt även för kommuner. Emellertid har kommunerna ofta inrättat protokollsregister som fallit inom datalagens tillämpningsområde.

För sådana register har Datainspektionen på grundval av datalagen utfärdat generella föreskrifter om protokollsregister (DIFS 1996:3) och därigenom gjort det möjligt för kommuner och landsting att utan särskilt tillstånd men med vissa begränsningar lämna ut information med personuppgifter på Internet.

Föreskrifterna avser kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige, kommunstyrelse, landstingsstyrelse och övriga nämnder inom en kommun eller ett landsting. Föreskrifterna innebär att en kommun eller ett landsting som håller sig inom föreskrifternas ram får föra personregister (protokollsregister) utan

särskilt tillstånd eller utlandsmedgivande enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100). Protokollsregistren får, med undantag för vissa känsliga personuppgifter, innehålla kungörelser och kallelser till sammanträden samt justerade protokoll. Protokollsregister får lämnas ut till allmänheten via terminal eller via Internet eller motsvarande öppna nät. När det gäller protokollsregister som förs av annan nämnd än kommunstyrelse eller landstingsstyrelse skall enligt föreskrifterna alla uppgifter som direkt pekar ut enskilda personer, t.ex. namn, personnummer och adress tas bort. Personuppgifter som avser förtroendevalda behöver dock inte anonymiseras. I föreskrifterna erinras om att sekretesslagen kan begränsa möjligheten att lämna ut uppgifterna. Föreskrifterna ställer krav på särskild information och ADB-säkerhet.

Vidare har datainspektionen genom beslut i enskilda fall lämnat kommunala myndigheter tillstånd till personregister för att tillgodose behovet av information om kommunens verksamhet. Det har gällt kommunala protokoll m.m. som har ingått i personregister och gjorts tillgängliga över Internet. Inspektionen har också meddelat kommunstyrelser och kommunala nämnder tillstånd till personregister med ändamål att utgöra diarium. Tillstånden har innefattat medgivande om utlämnande till allmänheten via Internet.

Den praxis som tillämpats i de enskilda fallen kan sammanfattas enligt följande.

Kommunstyrelsernas protokoll har fått lämnas ut i enlighet med vad som tillåts enligt de generella föreskrifterna. Övriga nämnders protokoll har fått lämnas ut på Internet med den begränsningen att därur endast får ingå personuppgifter som inte omfattas av sekretess och som inte är otillbörliga eller känsliga från integritetssynpunkt.

Beträffande diarium har ingen skillnad gjorts mellan kommunstyrelser eller nämnder. Innan personuppgifter lämnas ur diariumet över Internet har alla uppgifter som direkt pekar ut enskilda personer, t.ex. namn, personnummer och adress måst tas bort, såvitt gäller ärenden som avser myndighetsutövning gentemot enskild. Detsamma gäller vissa känsliga uppgifter. Personuppgifter som avser tjänstemän som lämnat sitt samtycke till utlämnande samt personuppgifter som

avser förtroendevalda behöver dock inte tas bort. Registrerade/diarieförda handlingar i ärenden har inte fått lämnas ut på Internet. Sådana handlingar har däremot fått lämnas ut på nät inom kommunen.

Personregister över förtroendevalda har fått lämnas ut på Internet med den begränsningen att uppgift om bostadsadress och hemtelefonnummer endast fått lämnas ut efter samtycke. Uppgifter från anställningsregister med sedvanliga arbetsrelaterade personuppgifter har fått lämnas ut. Personregister hos kommuner över föreningar har endast fått lämnas ut efter samtycke från de registrerade. Register över kontaktpersoner vid företag har fått lämnas ut utan någon särskild begränsning. Register över privata dagbarnvårdare har fått lämnas ut; uppgifter om bostadsadress och hemtelefonnummer har fått lämnas ut endast under förutsättning att de registrerade lämnat sitt samtycke därtill. Register över elever vid grundskola och gymnasium har fått lämnas ut endast efter samtycke. Referenslitteratur, källförteckningar har fått lämnas ut med den begränsningen att det inte får avse uppgifter som är otillbörliga eller känsliga från integritetssynpunkt. Register över arrangemang (konserter, teaterföreställningar etc.) har fått lämnas ut utan särskilda begränsningar. Sedvanliga personuppgifter som behövs för att komma i kontakt med personer som kan informera om logi och camping i kommunen har fått lämnas ut utan några begränsningar.

3.1.3 Vad gäller övergångsvis

PuL trädde i kraft den 24 oktober 1998. Samtidigt upphörde datalagen att gälla. Datalagens bestämmelser kan dock vara tillämpliga på behandling av personuppgifter under flera år framöver.

I fråga om behandling av personuppgifter som påbörjats före den 24 oktober 1998 eller behandling som utförs för ett visst bestämt ändamål om behandling för ändamålet påbörjats före den 24 oktober skall till och med den 30 september 2001 datalagens bestämmelser tillämpas i stället för PuL:s. Under samma förutsättningar kan dataförordningen och Datainspektionens generella

föreskrifter vara tillämpliga på behandlingar av personuppgifter som sker under denna övergångstid.

Den som före den 24 oktober 1998 påbörjat behandling av personuppgifter på en webbplats i enlighet med ett meddelat tillstånd och medgivande enligt datalagen eller i enlighet med Datainspektionens generella föreskrifter kan således fortsätta som tidigare fram till och med den 30 september 2001. På motsvarande sätt kan den som behandlat personuppgifter över Internet på ett sådant sätt att det föll utanför personregisterbegreppet fortsätta med behandling för samma ändamål under övergångstiden utan att träffas av PuL:s bestämmelser.

3.2 Personuppgiftslagen och behandling av personuppgifter på Internet

Personuppgiftslagen innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen tar sikte på behandling av personuppgifter över Internet. En sådan behandling får således bedömas utifrån de regler som gäller generellt för behandling av personuppgifter enligt PuL.

En behandling av personuppgifter som inte är undantagen från PuL:s tillämpningsområde måste alltid uppfylla de grundläggande kraven för behandling och också någon av förutsättningarna för när behandling är tillåten. Avser behandlingen känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelser m.m. eller personnummer måste behandlingen också vara tillåten enligt de särskilda bestämmelserna därom. Dessutom måste behandlingen uppfylla någon av de förutsättningar som krävs för att få föra över personuppgifter till tredje land, i de fall användningen av Internet i det enskilda fallet innebär att personuppgifter förs över till tredje land.

Grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter

I 9 § PuL återfinns de grundläggande kraven för behandling av personuppgifter (all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet). Den personuppgiftsansvarige (den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter) måste alltid uppfylla de grundläggande kraven på behandlingen av personuppgifter, dvs. att personuppgifter bara behandlas om det är lagligt, att personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in, att de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen, att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen, att de personuppgifter som behandlas är riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella, att alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen, och att personuppgifter inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. För behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål gäller vissa avvikelser från de grundläggande kraven.

Webbplatser (hemsidor) upprättas för en mängd olika ändamål. Generellt ger Internettekniken möjlighet för enskilda att sprida åsikter och tankar. Många kanske provar Internet och upprättar en hemsida för att se om de över huvud taget kan åstadkomma en sådan. Andra har kanske ett bestämt syfte med sin hemsida såsom att tala om att de sysslar med en viss hobbyverksamhet och för att på så sätt komma i kontakt med andra likasinnade i Sverige eller i övriga världen eller för att på fritiden kunna sälja någon produkt de tillverkar.

Föreningar vill tala om att de finns och sprida information om sin verksamhet till medlemmar men också för att kunna värva nya medlemmar. Barn och ungdomar vill pröva sina datakunskaper, komma i kontakt med ”brevvänner” eller utbyta idéer genom att ordna en chat. Företag vill sprida information om

företaget, sina anställda och sina produkter och kanske idka handel direkt över nätet. Statliga myndigheter vill informera medborgarna om sin verksamhet, sina anställda eller lämna annan samhällsinformation. Kommuner och landsting vill informera kommunmedlemmarna om sammanträden, protokoll och diarium och annan aktuell information. Användningen av e-post över internationella kommunikationsnätverk såsom Internet är allmänt utbredd i samhället. I den mån användningen av Internet innefattar behandling av personuppgifter som omfattas av PuL måste den personuppgiftsansvarige uppfylla de grundläggande krav för behandling av personuppgifter som följer av lagen.

När behandling av personuppgifter är tillåten

I 10 § PuL återfinns bestämmelser om när behandling av personuppgifter över huvud taget är tillåten. Huvudregeln är att personuppgifter får behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Enligt 10 § PuL får personuppgifter behandlas även utan samtycke om behandlingen är nödvändig för olika i lagen uppställda syften. Personuppgifter får således behandlas utan samtycke om behandlingen är nödvändig för att

- a) ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt skall kunna vidtas innan ett avtal träffas,
- b) den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet,
- c) vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas,
- d) en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras,
- e) den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, eller
- f) 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.

Restriktionerna i 33 – 34 §§ PuL mot överföring av personuppgifter till tredje land medför att samtycke ofta måste inhämtas vid behandling av personuppgifter över Internet. Reglerna i 10 § om förutsättningarna över huvud taget för behandling är generellt sett mer tillåtande. Det finns dock exempel på

motsvarigheter mellan bestämmelserna om när behandling av personuppgifter över huvud taget är tillåten och när personuppgifter får överföras till tredje land. Exempelvis motsvaras undantaget i 34 § första stycket a av 10 § a och undantaget i 34 § första stycket d av 10 § c.

Medger då bestämmelserna i 10 § att sådana personuppgifter som var och en vill behandla över Internet över huvud taget får behandlas och spridas i Sverige utan samtycke från den registrerade? Det ligger nära till hands att anta att 10 § f, som avser behandling efter en intresseavvägning, är en bestämmelse som ofta kommer att åberopas till stöd för att över huvud taget få behandla personuppgifter utan samtycke. Bestämmelsen har ingen omedelbar motsvarighet i 34 § om vad som trots förbudet i 33 § är tillåtet att föra över till tredje land. Punkten b i första stycket 34 § kan dock ses som ett fall av tillåten behandling enligt 10 § f.

En annan bestämmelse till stöd för att över huvud taget få behandla personuppgifter av stor betydelse är punkten d i 10 §, som avser behandling som är nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras. Som exempel på arbetsuppgifter som kan vara av allmänt intresse nämnde Datalagskommittén bl.a. – förutom arkivering, forskning, framställning av statistik, opinionsundersökningar avseende aktuella samhällsfrågor m.m. – etablerade idrottsorganisationers registrering av vilka personer som har vunnit svenska mästerskap eller innehar svenska rekord i erkända sportgrenar liksom den registrering som sker av personer som har fått allmänt erkända utmärkelser, t.ex. Nobelpris. Bestämmelsen har ingen direkt motsvarighet i 34 § som kan åberopas av den som också vill behandla uppgifterna över Internet. Regeringen får dock enligt 35 § andra stycket meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 33 §, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Det ligger nära till hands att tro att myndigheters information om sin verksamhet och annan samhällsinformation där Internet hittills använts som ett medel för informationen ofta kan vara att se som en arbetsuppgift av allmänt intresse; särskilt om statsmakterna ålagt dem att använda sig av teknikutvecklingen på IT-området.

Behandling av känsliga personuppgifter

Också bestämmelserna om känsliga uppgifter i PuL (13 – 19 §§) begränsar användningen av Internet. PuL, som även omfattar behandling av personuppgifter som återfinns i löpande text, innehåller ett principiellt förbud mot behandling av känsliga personuppgifter. Enligt bestämmelsen avses med känsliga personuppgifter sådana som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i en fackförening. Förbudet gäller också personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Utan hinder av förbudet är det dock enligt 15 § PuL tillåtet att behandla känsliga personuppgifter, om den registrerade lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Det skall i det senare fallet vara fråga om uppgifter som den registrerade själv har offentliggjort. Detta undantag kan behöva åberopas till stöd för att behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, religiös övertygelse eller medlemskap i en fackförening. För att man skall få behandla känsliga personuppgifter måste behandlingen som sådan också vara tillåten enligt 10 §.

Känsliga personuppgifter får enligt 16 § PuL också behandlas om behandlingen är nödvändig för att

- a) den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina rättigheter inom arbetsrätten,
- b) den registrerades eller någon annans vitala intressen skall kunna skyddas och den registrerade inte kan lämna sitt samtycke, eller
- c) rättsliga anspråk skall kunna fastställas, göras gällande eller försvaras.

Beträffande behandling som är tillåten enligt punkten a finns det dock en begränsning i fråga om rätten att lämna ut uppgifterna. Uppgifter som behandlas med stöd av första stycket a får således lämnas ut till tredje man bara om det inom arbetsrätten finns en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att göra det eller den registrerade uttryckligen har samtyckt till utlämnandet.

Bestämmelsen i 34 § första stycket c med undantag från överföringsförbudet i 22 § motsvarar 16 § första stycket c

Ytterligare undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter finns i 17-19 §§ PuL.

Undantaget i 17 § avser behandling av känsliga uppgifter inom ramen för vissa ideella organisationers verksamhet och omfattar uppgifter om organisationens medlemmar och sådana andra personer som på grund av organisationens syfte har regelbunden kontakt med den. Känsliga uppgifter får dock lämnas ut till tredje man bara om den registrerade uttryckligen har samtyckt till det.

Undantagsbestämmelsen torde därför inte kunna åberopas av exempelvis en fackförening som utan att inhämta den registrerades uttryckliga samtycke vill upprätta en webbplats som är tillgänglig för allmänheten och på den namnge personer som är medlemmar i föreningen.

Undantagen i 18 § avser nödvändig behandling för vissa hälso- och sjukvårdsändamål och undantagen i 19 § avser behandling av känsliga personuppgifter för forsknings- och statistikändamål efter egen intresseavvägning eller efter godkännande av en forskningsetisk kommitté.

Enligt 20 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet i 13 §, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Regeringen har inte utnyttjat möjligheten därtill.

Uppgifter om lagöverträdelser

Enligt 21 § är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från förbudet. Datainspektionen har med stöd av regeringens bemyndigande meddelat föreskrifter (DIFS 1998:3) om undantag från förbudet. Undantagen avser socialtjänstområdet, utbildningsområdet, advokatverksamhet eller annan juridisk verksamhet samt enstaka uppgift som är

nödvändig för att anmälningsskyldighet enligt lag skall kunna fullgöras eller för att rättsliga anspråk skall kunna fastställas, göras gällande eller försvaras i ett enskilt fall. Sistnämnda undantag korresponderar med undantaget i 34 § c PuL och skulle kunna medföra att annan än myndighet exempelvis via e-post över Internet kan överföra en enstaka uppgift om lagöverträdelse till tredje land för att göra gällande ett skadeståndsanspråk.

Information till den registrerade

I 23–27 §§ finns bestämmelser om information som den personuppgifts-ansvarige skall lämna till den registrerade. Den personuppgiftsansvarige skall enligt 23 § självant lämna information om behandlingen av uppgifterna i samband med att uppgifter samlas in från personen själv. Den informations-skyldigheten gäller i princip utan undantag. Vidare skall den personuppgifts-ansvarige enligt 24 § första stycket självant lämna den registrerade information om personuppgifterna har samlats in från någon annan källa än den registrerade. Informationen skall då lämnas när uppgifterna registreras. Är uppgifterna avsedda att lämnas ut till tredje man behöver informationen dock inte ges förrän uppgifterna lämnas ut för första gången. Informations-skyldigheten enligt 24 § första stycket gäller inte alltid. Information behöver således inte lämnas, om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifterna i en lag eller någon annan författning. Information behöver heller inte lämnas enligt 24 § första stycket om detta visar sig omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats varvid dock information under alla förhållanden måste lämnas om uppgifterna används för att vidta åtgärder som rör den registrerade. Information skall då lämnas senast i samband med att så sker.

Den information som skall lämnas självant enligt 23 och 24 §§ skall omfatta uppgift om den personuppgiftsansvariges identitet, uppgift om ändamålen med behandlingen, och all övrig information som behövs för att den registrerade skall kunna ta till vara sina rättigheter i samband med behandlingen, såsom information om mottagarna av uppgifterna, skyldighet att lämna uppgifter och rätten att ansöka om information och få rättelse. Information behöver dock inte

lämnas om sådant som den registrerade redan känner till t.ex. på grund av att han eller hon redan har fått informationen i enlighet med annan lagstiftning. Det duger också att en personuppgiftsansvarig, som avser att fortlöpande samla in uppgifter om den registrerade, vid ett första insamlingstillfälle lämna den registrerade fullständig information om sin behandling.

När uppgifter samlas in från den registrerade själv exempelvis via Internet kan det vara möjligt att lämna informationen i samband därmed, exempelvis på någon inloggningsbild. När personuppgifter samlas in från någon annan källa än de registrerade kan man tänka sig att informationen sänds med post eller lämnas muntligt per telefon.

Den personuppgiftsansvarige har förutom att själv lämna information vid insamling av personuppgifter en skyldighet att lämna information efter ansökan från den registrerade. Den personuppgiftsansvarige är således skyldig att till var och en som ansöker om det en gång per kalenderår gratis lämna ett besked i frågan om personuppgifter som rör sökanden behandlas eller ej. Beskedet kan lämnas formlöst t.ex. per telefon. Om sådana personuppgifter behandlas skall dock skriftlig information lämnas om vilka uppgifter om den sökande som behandlas, varifrån dessa uppgifter har hämtats, ändamålen med behandlingen, och till vilka mottagare eller kategorier av mottagare som uppgifterna lämnas ut. Information behöver inte lämnas om personuppgifter i löpande text som inte har fått sin slutliga utformning när ansökan gjordes eller som utgör minnesanteckning eller liknande. Undantaget gäller dock inte om uppgifterna har lämnats ut till tredje man. Eftersom behandling av personuppgifter över Internet eller andra öppna nät som regel innebär att uppgifter lämnas ut till tredje man torde undantaget sakna betydelse för exempelvis personuppgiftsansvarigas behandling av personuppgifter i löpande text på webbsidor.

Ett generellt undantag från informationsskyldigheten enligt 23-26 §§ gäller vid sekretess och tystnadsplikt gentemot den registrerade. Även detta undantag torde sakna praktisk betydelse när det gäller uppgifter om den registrerade som gjorts allmänt tillgängliga över Internet eller andra öppna nät.

Rättelse

Den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som har behandlats i strid med PuL. Den personuppgiftsansvarige skall också underrätta tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut om åtgärden, om den registrerade begär det eller om mera betydande skada eller olägenhet för den registrerade skulle kunna undvikas genom en underrättelse. Någon sådan underrättelse behöver dock inte lämnas, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats.

Överföring av personuppgifter till tredje land

Enligt 33 § PuL är det förbjudet att till tredje land föra över personuppgifter som är under behandling. Förbudet gäller också överföring av personuppgifter för behandling i tredje land. I 34 § PuL anges undantag från det principiella förbudet och i 35 § ges bemyndiganden om ytterligare undantag.

Om användningen av Internet innebär att personuppgifter sprids utanför EU eller EES eller till ett land som inte anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter gäller de restriktiva reglerna i PuL om överföring av personuppgifter till tredje land. Utan den registrerades samtycke till överföringen är det enligt 34 § tillåtet att överföra personuppgifter till tredje land om överföringen är nödvändig för att ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt skall kunna vidtas innan ett avtal träffas, ett sådant avtal mellan den personuppgiftsansvarige och tredje man som är i den registrerades intresse skall kunna ingås eller fullgöras, rättsliga anspråk skall kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller vitala intressen skall kunna skyddas. Dessa undantag möjliggör viss överföring av personuppgifter via Internet men torde inte kunna användas för en allmän spridning av uppgifter.

I 35 § PuL har regeringen getts bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 33 § för överföring av personuppgifter till vissa stater

Det kan tillämpas i fråga om överföring till länder med en tillräcklig skyddsnivå och i fråga om överföring när tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter finns i form av avtal m.m. Regeringen har enligt samma paragraf en möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 33 § om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller om det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Regeringen har inte utnyttjat dessa möjligheter.

Bestämmelserna i PuL skall inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefriheten i TF eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Det undantaget kan i vissa fall tänkas bli tillämpligt vid behandling av personuppgifter som sker via Internet, t.ex. vid förande av sådant register som avses i 1 kap. 9 § YGL (databasregeln). Även andra undantag i PuL kan bli tillämpliga på behandling av personuppgifter över Internet såsom undantaget i 7 § andra stycket som avser behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. En sådan behandling måste dock uppfylla PuL:s bestämmelser om säkerhet. Även det generella undantaget från PuL i 6 § om behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur kan vara tillämpligt på en behandling som sker via Internet. Enligt vad som har antecknats i ett s.k. mötesprotokoll vid EG-direktivets tillkomst ansåg rådet och kommissionen att det inte är tillåtet att med hänvisning till motsvarande bestämmelse i EG-direktivet undanta behandling av personuppgifter som utförs av en enskild när dessa uppgifter förmedlas inte bara till en eller flera personer utan till ett obestämt antal personer (se SOU 1997:39 s.120 f.). Att sprida personuppgifter via en webbsida på Internet skulle således inte kunna ses som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Privat e-post som skickas via Internet till en bestämd mottagare torde dock kunna anses falla utanför PuL:s tillämpning.

4 Allmänna utgångspunkter

4.1 Internet

Inledning

Internet är ett världsomspännande nät som består av tusentals mindre nät som kopplats ihop. En viktig målsättning när Internet skapades var att nätet skulle klara krissituationer. Nätet utformades därför så att delar av det kan fungera självständigt även om andra delar av nätet inte fungerar. Detta innebär att trafiken på nätet kan gå olika vägar beroende på t.ex. belastningen och eventuella fel i de olika delarna av nätet. Användaren kan därför aldrig vara säker på vilka vägar hans trafik går eller genom vilka länder trafiken passerar.

Användningen av Internetteknik inom en begränsad användargrupp, t.ex. ett företag, kallas intranät. Ofta används Internet som bärare för olika intranät. För att möjliggöra utnyttjandet av ett allmänt tillgängligt nät och samtidigt behålla informationen inom en sluten grupp krypteras kommunikationen.

Allt material som offentliggörs på Internet blir i princip tillgängligt för alla som har en uppkoppling till nätet. Undantag är när Internet används inom en sluten användargrupp. Åtkomsten till en hemsida kan begränsas t.ex. genom att användaren först får ange en korrekt användaridentitet tillsammans med ett tillhörande lösenord.

Informationsservrar på Internet kan fysiskt befinna sig i olika länder. Även om namnet på en server har registrerats i ett visst land innebär det alltså inte att servern faktiskt finns i det landet. Många gånger kan det därför vara svårt att lokalisera en server.

Tjänster på Internet

Internet kan användas som bärare av text, bilder, video och röster.

Kommunikationen kan ske antingen i realtid, dvs. meddelandet kan läsas vid samma tidpunkt som det lämnas, eller genom satsvis bearbetning vilket innebär att informationen utnyttjas vid en annan tidpunkt än när den skapades.

När flera användare samtidigt kopplar upp sig med hjälp av datorer mot en gemensam server i nätet för att kommunicera skriftligt med varandra i realtid kallas det för att chatta. Chattjänster finns i många olika former. Vissa har en moderator som granskar meddelandet innan det publiceras till övriga deltagare, medan andra är helt öppna och fria från förhandsgranskning. Ofta finns det ett i förväg definierat ”tema” för chatten. Som regel sparas inte meddelandena. Det finns dock sajter som sparar gamla chattar.

Genom att Internet lämpar sig för många olika typer av informationsspridning och kommunikation erbjuds företag, organisationer och privatpersoner omfattande möjligheter till tjänster. I dag används Internet för kommunikation (e-post, chat, elektroniska anslagstavlor, telefoni, videokonferenser), publicering, försäljning, fjärrtjänster (datortid, hasardspel), distansutbildning, distansarbete, nyhetstjänster, resetjänster, banktjänster, marknadsföring, systemstöd, katalog- och söktjänster, spel m.m.

Utveckling av nya tjänster

Hittills har en ung man med hög inkomst varit den typiske Internetanvändaren. I takt med att fler och fler hittar sina användningsområden går datoriseringen i samhället och tjänsteutbudet på Internet hela tiden framåt. Leverantörerna vill nå ytterligare användare och utvecklar i snabb takt nya metoder för att skapa webbsidor och söka bland dessa. Som exempel kan nämnas s.k. push-teknik där information levereras till användaren utan att denne behöver göra egna sökningar. Internet ger även möjlighet till kundspecifik information genom att kundprofiler skapas och lagras, t.ex. i kundens egen dator i form av s.k. cookies.

Sökning på Internet

Det finns troligen nästan 100 miljoner hemsidor på Internet. För att kunna söka information bland alla dessa använder man sig av olika s.k. sökmotorer.

Gemensamt för dessa är att de söker genom informationen på Internet och skapar egna index med sökord. Den som skapar en webbsida kan påverka sökmotorerna så att vissa ord kommer med i index även om de inte syns på själva webbsidan. Vidare kan man föreslå att sökmotorn inte skall söka i vissa sidor. Det är sökmotorn själv som avgör om den vill följa förslagen.

All text är sökbar på Internet. Text kan även lagras som bilder. Dessa är dock inte generellt sökbara på grund av att det ännu inte finns några bra metoder för att definiera sökbegrepp för en bild. I regel lagrar man inte text som bilder eftersom dessa tar mycket plats att lagra och är långsamma att överföra.

Lagring av information på Internet

Information som lagras i en dator (en server) på Internet kan mellanlagras på olika ställen när användaren hämtar hem informationen. Lagringen kan t.ex. ske i användarnas och teleoperatörernas datorminne. Informationen kan även lagras på diskar hos teleoperatörerna. Sökmotorer kan i förväg lagra information som söks ofta för att snabbt kunna leverera den till de sökande. I betänkandet Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49) finns ett avsnitt med ytterligare information om Internet.

Användning av Internet i Sverige 1998

Enligt Forskningsgruppen för Samhälls- och Informationsstudier har 38 % av Sveriges hushåll ett Internetabonnemang. En studie bland 16-65-åringar visar att 36 % av de tillfrågade använder Internet regelbundet och 24 % sällan. E-post används dagligen av 14 %, några gånger i veckan av 13 % och sällan av 19 %. World Wide Web används dagligen av 8 %, några gånger i veckan av 21 % och

(För ytterligare information om Internetanvändningen i Sverige, se ”Internetanvändning i Sveriges befolkning”, en månadsrapport av Forskningsgruppen för Samhälls- och Informationsstudier).

Användningen av Internet i övriga världen

Det är svårt att bestämma antalet Internetanvändare eftersom man inte vet hur många som har tillgång till varje uppkopplad dator. Antalet personer som använder sig av Internet uppskattades av Nua Internet Surveys i september 1998 till 148 miljoner, vilket motsvarar 3,6 % av jordens befolkning. Nordamerika har nästan 60 % av alla användare, medan Europa ligger på andra plats. Den största tillväxten av antal datorer kopplade till Internet och antal Internetanvändare fram till år 2002 förväntas ske utanför USA, och då främst i Asien. I dag använder ungefär 4 % av Europas befolkning Internet. Denna siffra förväntas öka till 13 % år 2001. Motsvarande siffra för USA anges till 40 %.

4.2 Frågornas tidigare behandling

Datalagsutredningen (Ju 1989:02), som arbetade i början av 90-talet, hade i uppdrag att göra en översyn av datalagen från såväl saklig som lagteknisk synpunkt.

I en första etapp i utredningsarbetet övervägde utredningen vissa principiella utgångspunkter för en framtida datalag. Utredningens överväganden och förslag i denna del redovisades i betänkandet (SOU 1990:61 – Skärpt tillsyn – huvuddrag i en reformerad datalag).

Enligt utredningen borde det principiella förbudet mot överföring av personuppgifter för automatisk databehandling i utlandet alltjämt gälla. Utredningen redovisade därvid som sin bedömning att om ett principiellt förbud mot utlandsöverföring inte upprätthölls, skulle datalagens kontrollsystem alltför lätt kringgås. Utredningen konstaterade emellertid att ett sådant förbud kommer att minska i praktisk betydelse i takt med att harmoniseringen på dataskyddsområdet fortgår och likartade integritetsskyddsbestämmelser införs inom exempelvis EG-området.

När det gällde register som skulle omfattas av Datainspektionens normering borde det enligt utredningen i bransch- eller sektorsföreskrifter tas in bestämmelser om i vilken omfattning överföring till utlandet skulle få ske. För andra register borde enligt utredningen överföring komma i fråga endast om det förelåg medgivande av inspektionen. Liksom tidigare borde överföring dock generellt tillåtas i en stat som har anslutit sig till europarådskonventionen. Utredningen underströk att prövningen i fråga om medgivande till gränsöverskridande överföring av personuppgifter skulle ske med hänsyn också till det önskvärda i att på allt sätt underlätta informationsflödet och kommunikationerna länderna emellan (SOU 1990:61 s. 177).

Datalagsutredningen föreslog bl.a. att systemet med licens och tillstånd skulle avskaffas. Ett system med anmälningsskyldighet till Datainspektionen för vissa

”persondataansvariga” skulle i stället införas och ligga till grund för inspektionens tillsyn. Anmälningsskyldigheten skulle endast omfatta behandling av vissa känsliga uppgifter.

När det gällde personuppgifter som föll inom de områden där utredningen föreslog att någon anmälan inte behövdes, övervägde utredningen att föreslå att låta överföring av informationen till utlandet få ske helt fritt. Uppgifter som i Sverige skulle föranleda anmälan, dvs. främst uppgifter av känsligt slag och uppgifter som utgör omdöme om den enskilde, skulle Datainspektionen däremot först pröva innan det medgavs att de fördes utomlands. Utredningen konstaterade dock att en nackdel med en sådan uppdelning i ”priviligierade” och ”icke-priviligierade” uppgifter är att sambearbetningsmöjligheter utomlands inte kan beaktas. Uppgifter som i Sverige endast är av mindre känsligt slag skulle likväl efter bearbetning kunna vara känsliga och integritetskränkande. Utredningen ansåg att motsvarande gäller enstaka uppgifters karaktär och framhöll att uppgifter som endast tagna för sig i Sverige är att hänföra till kategorin icke-känsliga i ett annat land kan anses vara känsliga (se SOU 1991:62 s. 80).

Mot denna bakgrund valde utredningen i en tredje utredningsetapp (se SOU 1991:62 – Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området s. 79 f) att föreslå att all informationsöverföring som sker till länder som inte omfattas av konventionen på området skulle omfattas av kontrollen och kräva medgivande av Datainspektionen. Detta blev också det förslag som utredningen redovisade i sitt slutbetänkande (SOU 1993:10 – Slutbetänkande av Datalagsutredningen). En sådan lösning ansåg utredningen låg i linje med det dåvarande EG-direktivförslagets krav när det gäller överföring till tredje land. Om länder, som inte är konventionsanslutna, likväl bedöms ha en tillfredsställande skyddsnivå på sin lagstiftning, borde enligt utredningen överföring mera allmänt kunna tillåtas också till dessa länder.

Nästan alla remissinstanser som tog upp frågan i sina yttranden över utredningens delbetänkanden ställde sig positiva till utredningens förslag

emellertid att de effekter utredningens förslag kunde få för möjligheten att utnyttja den modernare kommunikationstekniken borde analyseras noggrannare. I sina fortsatta överväganden tog utredningen på nytt upp frågan om informationsflödet över gränserna och konstaterade svårigheter att genom lagstiftning reglera frågan. Den tekniska utvecklingen gjorde det enligt utredningen svårt att avgöra var en personuppgift under transport blir föremål för automatisk databehandling. Efterlevnaden av bestämmelserna ansåg utredningen också svår att kontrollera. Vissa problem med informationsflödet inom internationella koncerner hade också framförts under remissbehandlingen. Enligt utredningens mening kunde man komma till rätta med de angivna svårigheterna endast genom att fler länder efter hand undantogs från tillståndskravet. Samtidigt konstaterade utredningen att behovet av reglering av det internationella informationsutbytet också torde komma att minska i takt med att allt fler länder inför en lagreglering som innebär ett acceptabelt integritetsskydd.

Datalagskommittén hade i uppgift att analysera på vilket sätt EG-direktivet om skydd för personuppgifter skulle införlivas i svensk lagstiftning samt lägga fram förslag till en ny lag om skydd för personuppgifter. Det i 33 § personuppgiftslagen intagna principiella förbudet mot att till tredje land föra över personuppgifter och undantagen i 34-35 §§ samma lag överensstämmer med Datalagskommitténs förslag.

Datalagskommittén övervägde vilken modell som borde användas för regleringen av skyddet för den personliga integriteten och fann att övervägande skäl talade för att en ny, teknikoberoende lagstiftning om skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter i dagens situation borde bygga på en s.k. hanteringsmodell och reglera när och under vilka förutsättningar det är tillåtet att behandla personuppgifter. Kommittén konstaterade bl.a. att EG-direktivet bygger på hanteringsmodellen och ansåg att den lagstiftningsstruktur som direktivet anvisar borde läggas till grund för den svenska lagstiftningen. Kommittén ansåg emellertid att det förtjänar att övervägas om det inte bör ske en övergång till en missbruksmodell. Enligt kommitténs mening finns det många skäl för att hanteringsmodellen måste

överges åtminstone såvitt angår små datasystem och verksamheten på Internet och liknande. Kommittén trodde dock att det kommer att dröja innan tiden är mogen för en övergång till missbruksmodellen. Datalagskommittén anförde under avsnitt 6.2.2 Valet på lång sikt av modell för regleringen (SOU 1997:39 s. 183 f.) bl.a. följande om dataflöde, integritet och Internet.

I framtiden kommer dataflödet – även i fråga om persondata – att bli enormt. Redan nu kan vi se att i stort sett inga spärrar gäller i fråga om vad som läggs in i Internet och som sprids över alla gränser. ... Man skulle kunna tro att det upplevda obehaget skulle ha minskat i takt med att kunskapen om och användningen av datorer ökat och IT-samhället krupit närmare. Emellertid visar de undersökningar som har gjorts att många människor är negativa eller åtminstone tveksamma till att deras personuppgifter används utan att de får reda på det och utan att de har någon möjlighet till inflytande. De upplever det som obehagligt att deras personuppgifter flödar fritt utom deras kontroll, oavsett om uppgifterna i någon mening missbrukas eller om de själva har råkat ut för något negativt på grund av att uppgifterna använts. Det förhållandet att den enskilde har eller inte har egen erfarenhet av datorer verkar enligt de senaste undersökningarna inte ha påverkat inställningen till användningen av personuppgifter eller det upplevda obehaget. Och om åldern alls har någon betydelse, är det så att yngre hittills varit mera negativa än äldre till t.ex. överföringar av uppgifter mellan myndigheter. ...Problemet är internationellt. ...När det gäller Internet görs försök att bringa verksamheten under kontroll, från östliga diktators försök att totalförbjuda användandet till strävanden i USA att bekämpa kriminella handlingar som utförs på eller med hjälp av nätet. Det efterlyses regler från alla håll. För att komma till rätta med problemen har föreslagits såväl lagstiftning som självsanering. I USA har man gett ut rekommendationer som de seriösa företagen förväntas följa. Avsaknaden av auktorisation och ansvarsregler för dem som lägger ut information på nätet har på sina håll ansetts göra det omöjligt för seriösa företag att använda det. Det har sagts att användarna måste ställa krav på dem som skapar programmen att göra det möjligt för den enskilde att på ett enkelt sätt själv avgöra om han eller hon vill ”synas” på nätet eller inte. Om företagen inte tillhandahåller detta bör användaren inte använda produkten.

Den tekniska utvecklingen går nu så snabbt att det är omöjligt att göra några säkra förutsägelser om framtiden. Kanske kommer det inom en snar framtid att finnas teknik som gör det möjligt att urskilja och blockera oönskad information på nätet. För närvarande synes det dock i stort sett omöjligt att bringa Internet under kontroll och försöka upprätthålla strikta krav för hur persondata skall få hanteras på nätet – att försöka hävda att allt är förbjudet som inte är tillåtet. En sträng hanteringsmodell synes för närvarande dömd att misslyckas såtillvida att den inte kommer att respekteras och därmed dra ett löjets skimmer över lagstiftningen.

Enligt artikel 25 i EG-direktivet skall medlemsstaterna föreskriva att överföring av personuppgifter som är under behandling eller som är avsedda att behandlas efter överföring till tredje land, bara får ske om ifrågavarande tredje land

säkerställer en adekvat skyddsnivå. Bedömningen av om skyddsnivån i ett tredje land är adekvat skall ske på grundval av alla de förhållanden som har samband med en överföring eller en grupp av överföringar av uppgifter. Medlemsstaterna och kommissionen skall informera varandra när de anser att ett tredje land inte erbjuder en sådan adekvat skyddsnivå. Om kommissionen – i enlighet med den särskilda beslutsprocedur som föreskrivs i direktivet – kommer fram till att ett tredje land inte erbjuder en sådan adekvat skyddsnivå, är medlemsstaterna skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hindra överföring av uppgifter av samma slag till detta land. Kommissionen skall i sådant fall vid lämpligt tillfälle inleda förhandlingar för att avhjälpa den situation som därvid har uppkommit. Kommissionen kan vidare – i enlighet med den särskilda beslutsprocedur som föreskrivs i direktivet – konstatera att ett tredje land, genom sin interna lagstiftning eller på grund av de internationella förpliktelser som åligger landet, har en sådan adekvat skyddsnivå. Medlemsstaterna skall då vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa kommissionens beslut.

Medlemsstaterna är dock enligt artikel 26.1 i EG-direktivet skyldiga att – utom där något annat föreskrivs för särskilda fall i den nationella lagstiftningen – föreskriva att överföring av personuppgifter till ett tredje land, som inte har en sådan adekvat skyddsnivå, är tillåten i vissa särskilt angivna fall. Det är vidare tillåtet för medlemsstaterna att enligt artikel 26.2 tillåta överföring av personuppgifter till ett tredje land med en icke adekvat skyddsnivå om den personuppgiftsansvarige ställer tillräckliga garantier för att privatliv och enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter skyddas samt för utövningen av motsvarande rättigheter.

Kommittén fann att EG-direktivet innehåller komplicerade regler om överföring av personuppgifter till tredje land som måste införas i Sverige. Enligt kommitténs mening borde man inte i lagstiftningen införa mer komplicerade regler än vad som är nödvändigt med hänsyn till EG-direktivet. Kommittén konstaterade att EG-direktivet kräver att det i den svenska lagstiftningen införs ett visst förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land och vissa i direktivet angivna undantag från detta förbud. I övrigt borde det enligt

regeringen eller i vissa fall Datainspektionen meddela föreskrifter om när överföring till tredje land är tillåten.

Kommittén valde att i sitt lagförslag ta in ett principellt förbud mot att till tredje land föra över personuppgifter som behandlas och ett motsvarande förbud beträffande överföring av personuppgifter för behandling i tredje land. Som undantag från förbudet tog kommittén med de undantag från förbudet mot överföring som särskilt räknas upp i EG-direktivet. Kommittén ansåg att de stater som anslutit sig till Europarådets konvention får anses ha en sådan adekvat skyddsnivå som krävs enligt EG-direktivet och föreslog också en uttrycklig bestämmelse motsvarande den i 34 § personuppgiftslagen om att det är tillåtet att föra över personuppgifter för användning enbart i en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention. I sitt lagförslag tog kommittén också med en bestämmelse med bemyndiganden för regeringen att medge ytterligare undantag från det principiella förbudet mot att till tredje land föra över personuppgifter. Enligt kommittén borde det vara möjligt att medge undantag från förbudet när överföringen sker till vissa stater, regleras av ett avtal som innehåller vissa klausuler, behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller sker under sådana omständigheter att det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Som exempel på fall där det kan vara befogat med ett generellt undantag enligt den föreslagna bestämmelse med hänsyn till sådana viktiga allmänna intressen som avses i direktivet nämnde kommittén adressering av meddelanden – vilka inte avser direkt marknadsföring – till personer i tredje land. Enligt kommittén får det nämligen anses vara ett viktigt allmänt intresse att kontakterna via t.ex. e-post med utlänningar eller svenskar i utlandet inte försvåras mer än vad som är nödvändigt. Som exempel på fall där det kan vara befogat med undantag under vissa förutsättningar (att det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter) nämnde kommittén överföring av personuppgifter mellan enheter inom en och samma internationella koncern.

Några av de remissinstanser som yttrade sig över Datalagskommitténs betänkande såg svårigheter i att förena bestämmelserna om överföring av

En remissinstans konstaterade att direktivbestämmelserna må vara grundade i vällovliga omsorger om enskildas integritet men framhöll att de inte kommer att få avsedd genomslagskraft i en tid då uppgifter av olika slag flödar fritt över gränserna via Internet och andra nätverk. Om innebörden av bestämmelserna använde remissinstansen ord som surrealism och framförde synpunkten att ”det är bedrövligt att särskild författningsreglering ska behövas t.ex. för att säkra rätten att adressera ett e-postmeddelande”. Någon remissinstans framförde att ”det är orimligt att all publicering på Internet innehållande personnamn eller andra uppgifter om levande personer blir olaglig”. Flera av remissinstanserna betonade regeringens möjlighet att göra undantag från överföringsförbudet.

Konstitutionsutskottet (1997/98:KU18 s. 13 f.) delade regeringens bedömning att det inte var möjligt att nu genomföra EG-direktivet på annat sätt än genom en lagstiftning som följer den struktur som direktivet anvisar. Utskottet framhöll också, i likhet med regeringen, att den lagstiftning som måste införas på grund av EG-direktivet redan framstår som i viss mån omodern. Utskottet konstaterade att den tekniska utvecklingen när det gäller dataflödet går oerhört snabbt. Enligt utskottets mening framstod det t.ex. som i det närmaste omöjligt att upprätthålla strikta regler för hur personuppgifter skall hanteras i ett världsomspännande nätverk som Internet. Även när det gäller myndigheternas användning av e-post torde enligt utskottet svårigheter uppstå när det gäller att fullt ut efterkomma strikta hanteringsregler. Utskottet såg därför med tillfredsställelse på att regeringen avsåg att såväl nationellt som inom EU-samarbetet verka för att det blir möjligt att gå ifrån en långtgående hanteringsmodell på det aktuella lagstiftningsområdet.

Mediekommittén (Ju 1994:13) hade i uppdrag bl.a. att analysera i vilken omfattning nya medieformer omfattas av TF och YGL och utreda behovet av ett grundlagsskydd efter de tryckfrihetsrättsliga grunderna för yttrandefriheten i nya medieformer som används till att förmedla yttranden och annan information till allmänheten. Kommittén redovisade sitt uppdrag i betänkandet Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49). Beträffande Internet fann kommittén att nätet inte nu kan betraktas som ett medium i sig utan får betraktas

tillämpning får betraktas för sig när det gäller att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte. Kommittén ansåg att Internet knappast funnit sina former på ett sådant sätt att det fanns anledning att överväga särskilda regler för just Internet till skydd för yttrandefriheten på nätet (SOU 1997:49 s. 220). Regeringen gjorde samma bedömning (prop. 1997/98:43 s. 106 f.).

Mediekommittén föreslog att databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) skulle utvidgas. Genom utvidgningen skulle möjlighet ges till ett frivilligt grundlagsskydd för alla, dvs. för alla andra än sådana massmedieföretag som för närvarande omfattas av bestämmelsen, som med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling, förutsatt att mottagaren inte kan ändra innehållet i registret.

Enligt regeringen fanns det starka skäl som talade mot den föreslagna utvidgningen (se prop. 1997/98:43 s. 114). Förslaget skulle ge ett frivilligt grundlagsskydd åt flera olika nya kommunikationsformer, däribland informationsdatabaser med eller utan användning av telefaxmeddelanden. I vissa fall skulle även elektroniska anslagstavlor, digital TV, digital radio, betalteletjänster och elektroniska tidningar (utan tryckta förlagor) kunna komma att omfattas. Även om utvidgningen skulle göras beroende av erhållande av utgivningsbevis ansåg regeringen utvidgningen som omfattande och att den borde föregås av en noggrannare analys. Regeringen ansåg sålunda inte att tiden var mogen för en utvidgning av databasregeln på det sätt som Mediekommittén föreslog. Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning (se 1997/98:KU19 s. 36).

4.3 Nuläget

Datalagskommittén föreslog en utvidgning av offentlighetsprincipen. Regeringen gick i propositionen med förslag till personuppgiftslag m.m. inte vidare med detta förslag eftersom ytterligare överväganden ansågs nödvändiga. Regeringen har i stället den 16 april 1998 beslutat att tillsätta en utredning om översyn av bestämmelserna i 2 kap. TF i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället (Dir. 1998:32). Det övergripande ändamålet med översynen skall vara att överväga och lämna förslag till hur offentlighetsprincipen skall kunna tillämpas under nya och framtida tekniska förutsättningar. Syftet med reglerna skall vara att förstärka offentlighetsprincipen genom att säkerställa att den kan tillämpas under nya förutsättningar. Enligt kommittédirektivet skall offentligheten vara så vid som möjligt, med de begränsningar som följer av hänsynen till intresset att skydda personuppgifter och uppgifter som är sekretessbelagda. Reglerna skall vara tydliga och lätta att tillämpa. Kommitténs förslag måste också stå i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden på IT- och personuppgiftsområdet. Förslagen i Datalagskommitténs betänkande skall tillsammans med remissinstansernas synpunkter på det tjäna som utgångspunkt för kommittén. Kommittén ska emellertid ha full frihet att föreslå andra lösningar än Datalagskommitténs.

I riksdagen kom det under den allmänna motionstiden, som löpte ut den 28 oktober 1998, in flera motioner som berör personuppgiftslagen. Vid konstitutionsutskottets sammanträde den 29 oktober 1998 anmäldes att ledamöter från flera partier begärt att utskottet skulle besluta att ta initiativ till en översyn av lagen. I flertalet av nämnda motioner begärs att en översyn av personuppgiftslagen skall göras. I flera av motionerna påtalas bl.a. att PuL i sin nuvarande utformning utgör ett hot mot yttrandefriheten, eftersom det i princip krävs samtycke från berörda personer för att behandla personuppgifter, t.ex. namn, på Internet. I någon motion framhålls att undantaget från PuL:s tillämpningsområde när det gäller journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande inte får medföra att det uppkommer någon slags differentierad

ytrandefrihet. I flera motioner påtalas också att PuL innehåller omoderna regler och präglas av ett förlegat synsätt på vad automatiserad databehandling används till. Enligt motionärerna bör lagstiftningen därför, i stället för att innehålla hanteringsregler, inriktas på att reglera missbruk av personuppgifter. Några motionsyrkanden tar sikte på att regeringen skall verka för att en översyn av EG-direktivet om skydd för personuppgifter görs. Därvid anförs att direktivet är omodernt och bör utformas efter en missbruksmodell. I några motioner framhålls att direktivet måste ändras så att det står helt klart att det är förenligt med den svenska offentlighetsprincipen.

Konstitutionsutskottet höll den 8 december 1998 en offentlig hearing till vilken inbjöds talare från regeringskansliet, Datainspektionen, Datalagskommittén, massmedierna, IT-branschföretagen, företrädare för ungdomsgrupper samt experter på europeiska dataskyddsfrågor. Under hearingen behandlades frågor kring integritetsskydd och ytrandefrihet och spänningsförhållandet mellan dessa olika intressen. Under hearingen behandlades frågor om den tekniska utvecklingen på IT-området och dess återverkningar på lagstiftningen. Utskottet planerar att med förtur behandla de förslag till initiativ som väckts i utskottet samt de motioner angående PuL och närliggande frågor som kommit in under den allmänna motionstiden. Avsikten är att ett betänkande där dessa initiativ och motioner behandlas skall avlämnas till riksdagen under början av 1999.

Det IT-rättsliga observatoriet höll den 26 november 1998 ett seminarium om en s.k. missbruksmodell för skydd av personuppgifter i informationsområdet där bl.a. en promemoria utgjorde grund för diskussionen. En slutsats som görs i denna promemoria är att i varje fall en generellt utformad missbruksmodell inte torde vara möjlig att införa inom ramen för EG-direktivet. Under seminariet diskuterades även olika frågor kring PuL såsom dess förhållande till EG-direktivet, hur PuL förhåller sig till annan lag och PuL och Internet. Avsikten är att diskussionen vid seminariet skall redovisas i en rapport till IT-kommissionen.

5 Lagstiftningen i andra EU-länder om överföring av personuppgifter till tredje land

Finland

En proposition om ny personuppgiftslag lämnades i juli 1998 till Finlands riksdag. Enligt 2 § i lagförslaget skall lagen tillämpas på automatisk behandling av personuppgifter samt på annan behandling av personuppgifter om uppgifterna utgör eller är avsedda att utgöra ett personregister eller en del av ett sådant. Lagen tillämpas inte på behandling av personuppgifter som en fysisk person utför uteslutande för personliga eller därmed jämförbara sedvanliga privata syften. Beträffande behandling för redaktionella, konstnärliga eller litterära syften tillämpas endast vissa bestämmelser i lagen, dock inte bestämmelserna om överföring till tredje land.

Överföring av personuppgifter till stater utanför den Europeiska unionen regleras i lagförslagets 22 – 23 §§. Förutsättningarna för överföring definieras uttömmande genom dessa bestämmelser. Datasekretessnämnden kommer till skillnad från tidigare inte längre att kunna meddela tillstånd till överföring. Någon motsvarighet till den svenska lagen om möjlighet att meddela tillstånd till överföring i enskilda fall finns således inte. Enligt 22 § får uppgifter överföras till stater utanför EU eller EES endast om staten i fråga tryggar en tillräcklig dataskyddsnivå. Vid bedömningen av om dataskyddsnivån är tillräcklig skall hänsyn tas till alla de omständigheter som räknats upp i art 25.2 i EG-direktivet. Bedömningen av om dataskyddsnivån är tillräcklig skall göras med avseende på samtliga uppgifter och uppgiftskategorier.

Med undantag från kravet på tillräcklig dataskyddsnivå får uppgifter enligt 23 § ändå överföras till stater utanför EU under vissa angivna förutsättningar. Överföring är bl.a. (precis som enligt den svenska personuppgiftslagen) tillåten om den registrerade gett sitt entydiga samtycke till överföringen. Samtycke till behandling av personuppgifter definieras som varje slag av frivillig, särskild och informerad vilievtrinsk genom vilken den registrerade godtar behandling av

personuppgifter som rör honom. Enligt detaljmotiveringen s. 37 behöver ett samtycke inte nödvändigtvis ges skriftligen. Däremot förutsätts det att det utgör den registrerades medvetna viljeyttring. När den registrerade ger sitt samtycke skall han således vara medveten om vad han samtycker till. Även ett konkludent samtycke kan i vissa fall uppfylla de förutsättningar som avses i definitionen. Hur förutsättningarna för samtycke uppfylls bestäms i sista hand särskilt från fall till fall. Härvid skall avseende bl.a. fästas vid arten av de uppgifter som inhämtas. Den registeransvarige bär alltid bevisbördan i fråga om huruvida samtycke givits eller inte.

Utöver sådana undantag som anges i den svenska personuppgiftslagen får uppgifter enligt 23 § överföras om det behövs eller krävs i lag för att säkerställa ett viktigt allmänt intresse. Enligt förslaget detaljmotivering s. 61 kan en överföring för att skydda ett sådant intresse bli aktuell t.ex. i samband med informationsutbyte mellan olika länders myndigheter. Överföring får också ske från ett register i fråga om vilket rätten att på allmänna eller särskilda grunder erhålla information har reglerats särskilt. Slutligen får enligt samma bestämmelse överföring ske om den registeransvarige genom avtalsklausuler eller på något annat sätt ger tillräckliga garantier för skyddet av individernas personliga integritet och rättigheter, något som i Sverige överlåtits till regeringen eller Datainspektionen att meddela föreskrifter om.

Överföring till en stat utanför EU med stöd av 22 § eller vissa av punkterna i 23 § skall som regel anmälas till dataombudsmannen enligt 36 §.

Dataombudsmannen skall enligt propositionens detaljmotivering s. 60 utgöra sakkunnigmyndighet vid bedömningen av en tillräcklig dataskyddsnivå.

I Finland har inte föreslagits några särskilda regler för Internet och någon debatt motsvarande den i Sverige har inte väckts.

Danmark

I Danmark har ett lagförslag, ”Forslag til Lov om behandling af personoplysninger” nr L82, lagts fram inför folketinget den 30 april 1998.

Den danska lagen skall i likhet med den svenska personuppgiftslagen gälla för behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker med hjälp av elektronisk databehandling samt för icke-elektronisk databehandling av personuppgifter som utgör eller kommer att utgöra del av ett register. Från lagen undantas bl.a. behandlingar som en fysisk person utför såsom ett led i utövning av aktiviteter av rent privat karaktär. Från lagen görs vidare flera andra undantag.

Behandlingar som omfattas av lagen om massmediers informationsdatabaser är undantagna. Vidare undantas informationsdatabaser som uteslutande innehåller redan tidigare offentliggjorda periodiska skrifter eller ljud- och bildprogram och som omfattas av medieansvarslagen § 1 nr 1 och 2, under förutsättning att införandet av uppgifterna i databasen sker helt oförändrat i förhållande till offentliggörandet. Bestämmelserna om överföring till tredje land tillämpas inte heller på behandlingar som uteslutande sker för journalistiska, konstnärliga eller litterära ändamål.

I 27 § regleras frågan om överföring av uppgifter till tredje land. Huvudregeln är att uppgifter endast får överföras till tredje land om detta land garanterar en tillräcklig skyddsnivå. Bedömningen av om skyddsnivån är tillräcklig skall ske på grundval av samtliga omständigheter som har betydelse vid överföringen, såsom uppgifternas art, behandlingens ändamål och varaktighet, ursprungslandet och det slutliga mottagarlandet samt de rättsliga regler som gäller i det tredje landet.

Även om en tillräcklig skyddsnivå inte kan garanteras får uppgifter överföras under vissa förutsättningar enligt en undantagsbestämmelse i tredje stycket som till viss del liknar de svenska reglerna. En sådan förutsättning kan vara att den

registrerade har givit sitt samtycke till överföringen. Med samtycke skall enligt definitionen i 3 § 8 stycket förstås varje frivillig, specifik och informerad viljeyttring varvid den registrerade godkänner att uppgifter som rör honom blir föremål för behandling. Samtycke kan enligt lagförslagets detaljmotivering, s. 86, meddelas genom fullmakt. Något formkrav gäller inte för samtycket som således kan vara såväl skriftligt som muntligt. Bevisbördan för att samtycke lämnats åligger emellertid den registeransvarige varför samtycke såvitt möjligt bör lämnas skriftligen. Ett samtycke skall vara informerat i den mening att den registrerade har haft möjlighet att bedöma huruvida samtycke bör lämnas samt konkretiserat så att det klart och otvetydigt framgår vad samtycket avser.

Därutöver är överföring också tillåten enligt 27 § tredje stycket om överföringen är nödvändig eller följer av lag eller bestämmelser som meddelats med stöd av lag för att skydda ett viktigt allmänt intresse. Som exempel ges i detaljmotiveringen internationellt utbyte av uppgifter mellan skatte- och tullmyndigheter eller mellan socialförsäkringsmyndigheter. Överföring är vidare tillåten om den sker ur ett register som enligt lag eller bestämmelser som meddelats med stöd av lag är tillgängligt för allmänheten eller för personer som har ett berättigat intresse därav, i den mån de i lagen fastställda förutsättningarna för allmän tillgänglighet är uppfyllda i det specifika fallet. Slutligen är överföring tillåten om den är nödvändig för straffrättsliga ändamål samt för allmän eller rikets säkerhet.

Tillsynsmyndigheten kan utöver de undantag som ges i tredje stycket tillåta att uppgifter överförs till tredje land som inte uppställer en tillräcklig skyddsnivå om den personuppgiftsansvarige ställer tillräckliga garantier för skydd av de registrerades rättigheter.

Enligt lagförslagets 43 § och 48 § skall behandlingar som företas såväl i offentlig förvaltning som i privat verksamhet anmälas till Datatilsynet. För offentlig förvaltning gäller dock att behandling som inte omfattar uppgifter av ”fortrolig” karaktär undantas från anmälningsplikt. Beträffande privat verksamhet anges mer detaljerade undantag i 49 §. T.ex. behöver behandling av

uppgifter om anställda inte anmälas såvida det inte är fråga om känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser.

I förslaget, s. 78, behandlas frågan om eventuella särregler för ny informationsteknik såsom Internet och World Wide Web. Slutsatsen är att några särregler inte behövs och det betonas att förslaget är teknikoberoende och att reglerna gäller för *all* form av elektronisk behandling av uppgifter.

Norge

I Norge finns ännu inte någon proposition om ny lagstiftning. Frågor om överföring av uppgifter till tredje land diskuteras emellertid i det norska betänkandet NOU 1997:19, Et bedre personvern. Enligt utredningen kan frågan om publicering av personuppgifter på hemsidor via Internet regleras på två sätt. Man kan i likhet med nuvarande norsk praxis se det som enbart ett utlämnande av uppgifter där någon skillnad inte görs mellan att uppgifterna görs tillgängliga innanför eller utanför landets gränser. Hemsidor på Internet regleras då av de allmänna reglerna om utlämnande av personuppgifter. Utredningen förordar emellertid ett annat synsätt, nämligen att publicering av uppgifter på Internet och hemsidor anses som överföring av personuppgifter till utlandet och således regleras av de föreslagna reglerna om sådan överföring.

Enligt dessa regler får överföring av uppgifter till andra stater än de som genomfört EG-direktivet endast ske om den mottagande staten reglerar personuppgiftsbehandling i tillräckligt försvarlig utsträckning. Vid bedömning härav skall läggas vikt vid uppgifternas art, behandlingens ändamål och varaktighet, den mottagande statens rättsliga regler om personuppgiftsbehandling samt säkerhetsåtgärder hos mottagaren. Vikt skall också läggas vid om den mottagande staten har tillträtt Europarådets konvention.

Med behandling avses i det norska utredningsförslaget antingen elektronisk behandling eller manuell behandling av personuppgifter som ingår eller skall ingå i ett personregister. Lagen gäller inte för behandling för rent personliga

ändamål. Enligt förslagets detaljmotivering s.152 kommer publicering av personuppgifter via internationella kommunikationskanaler såsom t.ex. Internet ofta att undantas från lagens tillämpning i enlighet med 5 §. Denna bestämmelse säger att undantag från lagens bestämmelser skall göras såvitt avser behandling för journalistiska ändamål eller för konstnärlig eller litterär verksamhet i den grad det är nödvändigt för att förena hänsyn till yttrandefrihet med hänsyn till integritetsskydd.

Enligt förslagets 30 § får utlämnande ske även om den aktuella staten inte tillhandahåller ett tillräckligt skydd under vissa förutsättningar liknande dem i den svenska personuppgiftslagen. Utlämnande får emellertid också uttryckligen ske om Norge har åtagit sig detta genom en folkrättslig överenskommelse eller om det följer av medlemskap i en internationell organisation. Utlämnande får vidare ske om det är reglerat i lag. Datatilsynet kan tillåta utlämnande i ytterligare situationer. Vidare kan utlämnande av personuppgifter till tredje land regleras närmare genom föreskrifter.

Villkoren för att överföring skall vara tillåten finns således fastställda i lagen och skall enligt betänkandet tolkas av medborgarna själva. Huruvida personuppgifter skall överföras till tredje land skall framgå av en anmälan till Datatilsynet som emellertid föreslås få kompetens att neka eller ställa villkor för fortsatt överföring.

Nederländerna

I det nederländska förslaget till ny personuppgiftsskyddslag (såsom det framlades i mars 1998) regleras frågan om överföring av uppgifter till tredje land i artikel 76–78. Enligt artikel 76 får uppgifter som är föremål för behandling eller som är avsedda att behandlas överföras till länder utanför EU endast om det aktuella landet garanterar en lämplig skyddsnivå. Skyddsnivån skall bedömas med hänsyn till de omständigheter som påverkar överföringen. Särskild hänsyn skall tas till uppgifternas art, ändamålet med den avsedda behandlingen, ursprungslandet och det slutgiltiga mottagarlandet, de rättsliga

regler som gäller i landet samt de yrkesmässiga regler och säkerhetsföreskrifter som följs.

Genom en undantagsbestämmelse i artikel 77 tillåts överföring även till länder som inte garanterar en lämplig skyddsnivå i vissa situationer.

Undantagsbestämmelsen liknar den svenska men tillåter dessutom överföring om det är nödvändigt med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller om överföringen sker från ett offentligt register som inrättats enligt lag eller från ett register som är tillgängligt för vem som helst som har ett rättmätigt intresse därav under förutsättning att de rättsliga bestämmelser som reglerar tillgängligheten är uppfyllda.

Vidare kan regeringen efter hörande av tillsynsmyndigheten utfärda tillstånd att överföra uppgifter till ett tredje land som inte garanterar en lämplig skyddsnivå.

Grekland

Enligt artikel 9 i den grekiska personuppgiftslagen vilken antogs i april 1997 får uppgifter som har behandlats eller är avsedda att behandlas överföras till länder utanför EU endast om tillsynsmyndigheten lämnat tillstånd till överföringen.

Tillsynsmyndigheten får endast lämna tillstånd om landet i fråga tillhandahåller en adekvat skyddsnivå. Tillsynsmyndigheten skall i detta avseende särskilt beakta uppgifternas art, behandlingens ändamål och varaktighet, de rättsliga regler som gäller, tillämpliga branschöverenskommelser och säkerhetsåtgärder. Vidare skall skyddsnivån i ursprungs-, transit- och mottagarlandet beaktas.

Även om en adekvat skyddsnivå inte kan garanteras kan tillsynsmyndigheten ändå tillåta överföring i vissa undantagsfall. Överföring kan bl.a. tillåtas om det är nödvändigt för att bevara ett viktigt allmänt intresse eller om det sker från ett offentligt register vars ändamål enligt lag är att förse allmänheten med information och är tillgängligt för allmänheten eller den som kan visa ett legitimt behov att få tillgång till uppgifterna.

Italien

I Italien antogs en ny personuppgiftslag den 31 december 1996. Lagen gäller såväl elektronisk eller automatisk behandling av personuppgifter som annan behandling av sådana uppgifter. Utlandsöverföring av personuppgifter regleras i artikel 28.

Inledningsvis sägs att överföring av personuppgifter som är föremål för behandling måste anmälas i förväg till tillsynsmyndigheten om överföringen skall ske till ett land utanför EU eller om det är fråga om känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser. Överföringen får sedan inte verkställas tidigare än 15 respektive 20 dagar efter det datum då anmälan gjordes

Överföring är enligt artikel 28 förbjuden om mottagarlandets eller transitlandets lagstiftning inte tillförsäkrar en adekvat skyddsnivå. Om det är fråga om lagöverträdelser eller andra känsliga uppgifter måste skyddsnivån vara jämbördig med den som italiensk lagstiftning tillförsäkrar. Trots detta är överföring tillåten genom undantagsbestämmelser som liknar de svenska. Överföring är dessutom tillåten om det är nödvändigt för att uppfylla en begäran om tillgång till administrativa handlingar eller till information i ett offentligt register eller liknande som finns tillgängligt för allmänheten. Överföring får vidare ske efter tillstånd av tillsynsmyndigheten på grund av att tillräckliga garantier ställts för den enskildes rättigheter.

Artikeln om utlandsöverföring tillämpas inte på överföringar som sker inom det journalistiska området och uteslutande för ändamål som har samband därmed.

6 Överväganden och förslag

6.1 Inledning

En naturlig utgångspunkt är att användningen av modern teknik för informationsspridning och kommunikation inte bör få hindras av onödiga regler. Samtidigt måste det finnas regler till skydd mot integritetskränkningar vid behandling av personuppgifter. Vilken skyddsnivå som måste finnas i Sverige följer av det inom EU gemensamt antagna dataskyddsdirektivet. I direktivet finns bl.a. restriktioner mot överföring av personuppgifter till länder utanför gemenskapen.

Den nuvarande Internet-användningen innefattar att information om enskilda personer läggs ut på webbplatser och därmed görs åtkomlig över hela världen. Ofta är syftet med informationsspridningen inte att informationen skall lämnas ut till tredje land utan att den skall nå ut till en mer eller mindre bestämd krets av människor i Sverige. Den valda tekniken innebär dock att det som regel blir fråga om ett utlandsutlämnande, som faller under restriktionerna enligt direktivet och personuppgiftslagen om överföring av uppgifter till tredje land. Det gäller även meddelanden till tredje land som skickas med e-post.

Datalagen från 1973 reglerade personregister som fördes med hjälp av ADB. Bakgrunden var att den tekniska användning som då förekom typiskt sett avsåg stora informationsmängder om människor i framför allt av myndigheter ADB-förda register. Den tekniska utvecklingen har därefter lett fram till persondatorer varigenom databearbetning blivit var mans sysselsättning. Detta sammantaget med nätverkens utveckling har lett fram till den Internetexplosion som vi nu upplever där var och en kan använda nätet för alla slags ändamål.

Datalagens restriktioner mot utlämnande av uppgifter ur personregister till utlandet hade framför allt till syfte att hindra dataflykt eller med andra ord att motverka att datalagens regelsystem kringgicks genom att hanteringen förlades utomlands. Personuppgiftslagen tar sikte inte endast på personregister utan på all

slags automatiserad behandling av personuppgifter. EG-direktivets regler mot överföring av personuppgifter till tredje land får därmed en vidare innebörd.

Personuppgiftslagen är uppbyggd efter en s.k. hanteringsmodell. Det är särskilt tydligt beträffande det i 33 § uppställda principiella överföringsförbudet och de följande paragraferna med angivna undantag. Allt är förbjudet som inte är särskilt angivet. Förbudet är mera absolut utformat än direktivets bestämmelser. Datalagskommittén ansåg att övervägande skäl talade för att en ny, teknikoberoende lagstiftning i dagens situation borde bygga på hanteringsmodellen. Samtidigt konstaterade kommittén att det för närvarande synes vara i stort sett omöjligt att bringa Internet under kontroll och försöka upprätthålla strikta krav för hur persondata skall få hanteras på nätet – att försöka hävda att allt är förbjudet som inte är tillåtet. För kommittén framstod det som om en sträng hanteringsmodell var ”dömd att misslyckas såtillvida att den inte kommer att respekteras och därmed dra ett löjets skimmer över lagstiftningen” (SOU 1997:39 s.185).

Man skulle eventuellt kunna komma till rätta med en del av ”Internetproblematiken” genom att något omarbета personuppgiftslagens förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land. Det skulle kunna ske genom att det absoluta förbudet i 33 § ersattes av en mer direktivtrogen bestämmelse som mer anknyter till risken för kränkning av den personliga integriteten i samband med en överföring. Artikel 25.1 i EG-direktivet anger att medlemsstaterna skall föreskriva att överföringen av personuppgifter som är under behandling eller som är avsedda att behandlas efter överföring till tredje land endast får ske om ifrågavarande tredje land – utan att detta påverkar tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits till följd av de andra bestämmelserna i detta direktiv – säkerställer en adekvat skyddsnivå. Man borde kunna hävda att sådana överföringar av personuppgifter till tredje land som typiskt sett inte medför några risker för de registrerade – ens om skyddsnivån är obefintlig – ryms inom EG-direktivets regel med krav på adekvat skyddsnivå. Man skulle med ett sådant synsätt kunna överväga att ändra 33 § PuL till en lydelse mer liknande direktivets och vissa andra länders. Det skulle då bli en fråga för rätts-tillämpningen att göra en närmare uttolkning av det tillåtna. En sådan

omarbetning av lagens bestämmelser ger dock en bristande förutsebarhet och kan inte anses rymmas i Datainspektionens begränsade uppdrag.

En annan mer genomgripande lösning vore att införa en särskild reglering för Internet. Datainspektionen har under utredningsuppdraget funderat på lösningar såsom att införa en reglering som tillåter Internetpublicering på webbplatser under förutsättning av att den som lägger ut information på webbplatsen där lämnar uppgift om vem som är ansvarig för innehållet, hur man får kontakt med den ansvarige och hur man går till väga för att få rättelse av uppgifterna. En sådan lösning kan uppfattas som en reglering av yttrandefriheten och ansluter för övrigt till vad som bör gälla internationellt. Även om det skulle vara en framkomlig väg är det en fråga som måste anses ligga utanför detta utredningsuppdrag.

Arbetet har i stället koncentrerats på att utifrån den reglering som ges i personuppgiftslagen söka stöd för behövliga undantag från förbudet i 33 § PuL. Avsikten har varit att hitta en rimlig lösning som utan tidsutdräkt kan beslutas på en med hänsyn till frågans samhällsliga vikt lämplig nivå. Naturligtvis måste man på sikt söka andra mera genomgripande lösningar.

En av utgångspunkterna för arbetet har varit att det måste anses vara ett viktigt allmänt intresse att myndigheter och enskilda kan fortsätta att använda sig av internationella kommunikationsnätverk såsom av webbplatser på Internet för att tillgodose sina respektive intressen av att sprida och hämta information. Detta trots att den för närvarande tillgängliga tekniken också har den bieffekten att den innebär att personuppgifter görs tillgängliga i tredje land.

I 35 § personuppgiftslagen har regeringen bemyndigats att meddela generella föreskrifter om undantag från förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land som lagstiftaren – mot bakgrund av artikel 25 i EG-direktivet - valt att ställa upp i 33 § samma lag. Bemyndigandet kan utnyttjas om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller om det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Naturligtvis måste intresset av att nyttja Internet för olika ändamål vägas mot den enskildes intresse av personlig

integritet. Den tillämpning av datalagen som utvecklats i fråga om möjligheterna att få hämta och sprida information till tredje land kan ge vägledning för vad som ur integritetsskyddssynpunkt skulle kunna anses godtagbart. Naturligtvis måste den reglering som ges i EG-direktivet beaktas.

För att kunna bedöma i vilka fall överföring till tredje land via Internet bör kunna göras utan samtycke måste man först ha klart för sig vilka integritetsrisker som typiskt sett finns. Datainspektionen anser att det finns fyra risker som måste beaktas. Tre av dem skulle göra sig gällande även om utlämnandet kunde begränsas till Sverige och den fjärde kan uppstå vid överföring av personuppgifter till tredje land. Riskerna kan anges enligt följande.

1. Att uppgifter alls görs tillgängliga via Internet för allmänheten kan uppfattas som kränkande. Så kan vara fallet både med hänsyn till uppgifternas art och det sammanhang i vilket de förekommer.
2. Om uppgifter görs tillgängliga via Internet kan - med hjälp av tillgängliga sökmotorer - sammanställningar göras om enskilda.
3. Den som förekommer i ett ärende hos en myndighet behöver nödvändigtvis inte ha förutsatt att personuppgifter i eller i anslutning till ärendet skall göras allmänt tillgängligt via Internet. Det är inte heller givet att den enskilde skall behöva acceptera det.
4. Om personuppgifter görs allmänt tillgängliga via Internet finns det risk för att de vidarebehandlas i länder som saknar en adekvat skyddsnivå.

Datainspektionen anser också att man bör hålla i minnet att huvudregeln är samtycke från den enskilde för att behandla personuppgifter och att den regeln mot bakgrund av de risker som finns är mycket bra. Detta bekräftas också av de erfarenheter som Datainspektionen har utifrån klagomål från enskilda som känt sig kränkta genom att personuppgifter om dem förekommit i olika sammanhang över Internet. I flertalet fall har rättelse efter påpekande från Datainspektionen kunnat åstadkommas genom att de aktuella personuppgifterna tagits bort från webbplatsen och den personuppgiftsansvarige fortsättningsvis inhämtat samtycke från de registrerade. Datainspektionen har alltså inte aktivt letat efter

webbplatser som förs i strid med personuppgiftslagens regler utan begränsat ingripandena till mera allvarliga fall av kränkning. Endast i några få fall har det dock varit fråga om så allvarliga kränkningar att Datainspektionen anmält saken till polis och åklagare. Datainspektionen avser även att fortsättningsvis agera på sådant sätt.

Inspektionens erfarenheter visar att det är befogat med vissa generella undantag från principen om samtycke till överföring av personuppgifter till tredje land genom publicering via Internet.

6.2 Ett generellt undantag för harmlösa uppgifter

Förslag: Det skall utan hinder av förbudet i 33 § PuL vara tillåtet att för informationsspridning eller kommunikation via Internet eller annat nät föra över personuppgifter till tredje land i löpande text om texten framställts för sådant ändamål och omständigheterna är sådana att det är uppenbart att det saknas risk för kränkning av den registrerades personliga integritet. En bestämmelse härom tas in i personuppgiftsförordningen.

Datainspektionens uppdrag avser att utreda det närmare behovet av att göra undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen för att tillgodose kommuners intresse av att sprida information. Överväganden i denna del redovisas under avsnitt 6.3. Uppdraget avser också frågan om undantag från förbudet för överföringar av personuppgifter till tredje land som typiskt sett inte innebär några risker för de registrerade eller det annars mot bakgrund av allmänhetens intresse att sprida och inhämta information framstår som angeläget att undantag görs, särskilt i samband med behandling av personuppgifter på internationella kommunikationsnätverk, t.ex. Internet.

Behövs det ytterligare undantag från överföringsförbudet ?

Enligt Datalagskommittén innebär begreppet överföring att personuppgifter som i någon mening finns i Sverige eller i någon annan medlemsstat lämnas ut på ett sådant sätt att uppgifterna efter ett utlämnande kan sägas finnas (också) i tredje land. Att någon ges möjlighet att från tredje land komma åt personuppgifter som finns i Sverige eller i någon annan medlemsstat via telekommunikation eller datanätverk är enligt Datalagskommittén förmodligen ett exempel på överföring av uppgifterna till tredje land (se SOU 1997:39 s. 413).

Att personuppgifter läggs ut på en webbplats medför att de görs åtkomliga från tredje land. Det innebär med det angivna synsättet en överföring av personuppgifter till tredje land som faller under personuppgiftslagens restriktioner.

Restriktionerna träffar även behandling av personuppgifter på en fysisk persons personliga hemsida eftersom uppgifterna förmedlas inte bara privat till en eller flera bestämda personer utan till en obestämd krets personer (jfr SOU 1997:39 s. 120 f.).

Även utan den registrerades samtycke är det enligt 34 § tillåtet att överföra personuppgifter till tredje land om överföringen är nödvändig för att ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt skall kunna vidtas innan ett avtal träffas, ett sådant avtal mellan den personuppgiftsansvarige och tredje man som är i den registrerades intresse skall kunna ingås eller fullgöras, rättsliga anspråk skall kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller vitala intressen skall kunna skyddas. Även dessa undantag gäller naturligtvis endast om behandlingen av personuppgifterna är tillåten också enligt övriga bestämmelser i personuppgiftslagen.

Undantagen möjliggör således viss överföring av personuppgifter via Internet men torde inte kunna användas för en allmän spridning av uppgifter. Inte heller de undantag som gäller för det grundlagsskyddade området eller det som avser journalistiskt ändamål eller litterärt eller konstnärligt skapande torde komma att kunna tillgodose allmänhetens intresse av att sprida och inhämta information.

Om man, vilket i första hand är en politisk fråga, vill att Internet skall få vara ett tämligen fritt informations- och kommunikationsmedel blir slutsatsen att ytterligare undantag från överföringsförbudet är nödvändiga.

I debatten har personuppgiftslagen framställts som ett hot mot yttrandefriheten. Det har framförts att information motsvarande den i en tidning också bör kunna fritt få publiceras av var och en på nätet. Yttrandefriheten i massmedia är

omgärdad av en särskild reglering där ansvaret läggs på en ansvarig utgivare. Det sker en förhandskontroll av materialet och särskilda etiska regler har utbildats på området. Denna reglering gäller inte på Internet. Att publicera uppgifter i en tidning kan visserligen innefatta en omfattande spridning. Den spridning som sker via Internet är dock mer omfattande. Genom överföring av personuppgifter till ett land där det inte finns ett adekvat skydd för behandling av personuppgifter finns risk för ett okontrollerat bruk av uppgifterna i det mottagande landet. IT-tekniken med automatiserade behandlingar innebär oändliga sammanställnings- och sökmöjligheter av enskilda personuppgifter. Kombinationen av sämre skydd för behandlingen av personuppgifter i tredje land med IT-teknikens möjligheter gör att man kan anse att överföring av personuppgifter på nätet medför särskilda risker för den personliga integriteten.

Vad är harmlös information ?

En första fråga man kan ställa sig är om det finns överföringar av personuppgifter som typiskt sett inte innebär några risker för de registrerade. Ibland talar man om harmlösa uppgifter eller om uppgifter som inte är integritetskänsliga. Finns det sådana ? Vissa hävdar att det inte finns några harmlösa uppgifter utan att det är sättet på vilka uppgifterna används och sammanhanget som är avgörande för bedömningen av om det föreligger en integritetsrisk. Internet med dess globala spridning av uppgifter innebär att man aldrig med säkerhet kan veta hur de uppgifter som läggs ut öppet på nätet kommer att behandlas. Ändå måste uppgiftens natur anses ha stor betydelse för om det föreligger risker. En utgångspunkt som för övrigt känns igen i datalagen och personuppgiftslagen och de särskilda reglerna för s.k. känsliga uppgifter. Men även om man vågar påstå att det finns uppgifter som inte är integritetskänsliga eller med andra ord uttryckt harmlösa uppgifter är det en svår uppgift att beskriva dem. Vilka uppgifter saknar typiskt sett ett behov av skydd och är sådana att man inte bör upprätthålla ett strikt förbud för tredjelandsöverföring ?

I förarbetena till datalagen (prop. 1973:33 s. 93) uttalades att viss ledning kunde hämtas i sekretesslagen när det gällde att bedöma vilken information som skulle anses som särskilt ömtålig för den enskilde. Som exempel på utlämnande av information som den enskilde måste uppleva som ett påtagligt intrång nämndes uppgifter om begångna brott, ådömda och verkställda påföljder samt tvångsåtgärder inom barnavård, nykterhetsvård eller psykiatrisk vård. Även uppgifter om sjukdom, läkarbehandling och mottagen socialhjälp togs upp. Uppgifter om en persons familjeförhållanden eller ekonomiska ställning kunde också enligt departementschefen upplevas som mycket ömtåliga. Andra ömtåliga uppgifter gällde enskildas åsikter, speciellt i politiska eller religiösa frågor. Även värdeomdömen som betyg eller liknande kunde höra dit. I förarbetena uttalades vidare att ur den enskildes synpunkt är frågan om vem som får tillgång till den registrerade informationen ofta av stor betydelse för bedömningen. Avgörande är också hur stor mängd information som samlas på ett ställe.

När det gäller frågan om vilka förhållanden som generellt sett kan anses utgöra intrång i annans personliga integritet hänvisade Datalagskommittén bl.a. till en av Stig Strömholm upprättad ”kränkingskatalog” publicerad i Svensk Juristtidning (SvJT 1971 s. 698 f.). I ”kränkingskatalogen” ingår bl.a. spridande av förtroliga uppgifter, avslöjande inför offentligheten av annans privata förhållanden och angrepp på annans heder och ära. Kommittén fann att framför allt dessa förfaranden ur katalogen kan avse personuppgifter som behandlas i IT-miljö (se SOU 1997:39 s. 180).

Ett sätt att avgränsa harmlösa uppgifter från integritetskänsliga skulle kunna vara att anknyta det till sådana förfaranden ur denna kränkingskatalog som Datalagskommittén identifierat. Man skulle då kunna överväga att med undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen tillåta överföring av personuppgifter till tredje land som inte innebär spridande av förtroliga uppgifter, avslöjande inför offentligheten av annans privata förhållanden eller angrepp på annans heder och ära. Ett så vittgående undantag torde dock vara förenat med risker för den enskildes integritet genom att det inte hindrar

dataflykt och inte tar hänsyn de särskilda risker som är förenade med automatiserad behandling.

Ett annat mer genomgripande sätt att göra en avgränsning är att anknyta till en lagstiftning som skyddar privatlivets fred. Datalagskommittén var inne på tanken att en framtida lagstiftning om behandling av personuppgifter utanför den särskilda registerlagstiftningens ram borde bygga på någon form av skydd för privatlivet där skyddet riktas mot sådan användning av personuppgifter som skadar enskilda personers privatliv (se SOU 1997:39 s. 187). Om en sådan reglering anförde kommittén dock att den är förenad med uppenbara svårigheter, eftersom ”vanliga” människor har mer fog för sina krav på ett fredat privatliv än personer som lever i offentlighetens ljus och att det inte blir lättare av att bestämmelser i ämnet också måste tas in i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se SOU 1997:39 s. 187).

Vad som enligt Datalagskommittén skulle kunna övervägas är ett skydd för spridning av sammanställning av uppgifter som inför offentligheten avslöjar enskildas personliga förhållanden. Diskussionsvis skissade kommittén på följande regel i 4 kap. brottsbalken.

Den som med automatisk databehandling sammanställer uppgifter om annans privata förhållanden och sprider dem dömes, om det innebär olägenhet för den andre att uppgifterna blir kända, för olovlig dataspridning till böter eller fängelse högst sex månader. Det sagda skall dock inte gälla om den som sprider uppgifterna är skyldig att uttala sig eller det annars med hänsyn till ett allmänt intresse är försvarligt att uppgifterna sprids.

Syftet med EG-direktivet kommer till direkt uttryck i artikel 1 i direktivet.

Medlemsstaterna skall i enlighet med direktivet skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter.

Förslag till en allmän lagreglering av skydd för privatlivets fred framfördes redan av Integritetsskyddskommittén i betänkandet Privatlivets fred (SOU 1980:8). I betänkandet behandlade kommittén de problem som är förenade med det intrång i privatlivet som sker genom användning och spridning

av integritetskränkande material. Om integritetsintresset anförde kommittén (SOU 1980:8 s. 71) bl.a. följande.

Enligt kommitténs mening torde grundtanken med personlig integritet kunna uttryckas så, att den enskilde kan göra anspråk på en fredad privat sektor inom vilken han kan avvisa inblandning från utomstående. Integritetsbegreppet kan i förevarande sammanhang ses som liktydigt med den enskildes anspråk att information om hans privata angelägenheter inte skall vara tillgänglig för eller få begagnas av utomstående utan hans vilja (jfr SOU 1970:47 s. 58).

Integritetsskyddskommittén redovisade olika tänkbara lösningar på hur ett sådant skydd för den enskilde skulle kunna se ut. Ett av dem innebar att det i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken skulle tas in en straffbestämmelse om skydd mot kränkningar av privatlivets fred. Förslaget till bestämmelse i brottsbalken var utformad så att ”den som om annans privata angelägenheter lämnar uppgift som är ägnad att medföra skada eller lidande för denne” skulle dömas till straff om inte gärningen var straffbelagd som förtal eller grovt förtal. Motsvarande straffrihet som vid förtal skulle gälla dvs. till ansvar skulle inte dömas om vederbörande var skyldig att uttala sig eller om det eljest med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den.

Av intresse för bedömningen av vad som skulle kunna anses som harmlösa uppgifter kan vara att söka skilja ut sådant som integritetsskyddskommittén avsåg att hänföra till privatlivet och det fredade området för detta. Kommittén använde sig av begreppet ”privata angelägenheter” för att ange det skyddsvärda området, ett begrepp som kommittén ansåg föränderligt. Som typiska fall på privata angelägenheter angav kommittén bl.a. sexualliv och sjukdomar. Gemensamt för många av de typiska fallen av privata angelägenheter var enligt kommittén att de skulle kunna beläggas med sekretess för det fall uppgiften hade förekommit i myndighetshandlingar eller anförtrotts någon med tystnadsplikt. Det fick enligt kommitténs mening överlåtas till rätts-tillämpningen att närmare ange det skyddade området. Kommittén avsåg inte att det lagreglerade skyddet skulle omfatta mer än vad pressen enligt sina egna etiska normer själv vill slå vakt om. Kommittén förutsatte också att den praxis som härvidlag utbildats – genom främst pressens opinionsnämnds verksamhet –

skulle vara vägledande vid tillämpningen av ett lagreglerat privatlivsskydd.

Kommittén anförde om privatlivet (SOU 1980:8 s. 73 ff.) bl.a. följande.

Med det privata – det enskilda, det icke offentliga – menar man vanligen det som inte är avsett för utomstående. Närmast är det fråga om sådant som i normalfallet inte heller kan iakttagas av utomstående. Förhållanden som inte kan ses, höras eller eljest uppfattas av utomstående bör därför i allmänhet räknas till den privata sektorn... Vad som försiggår inom hemmets väggar hör typiskt sett till privatlivet. Dit hör till stor del en persons intimare familjeliv, kärleks- och sexualliv eller sådant som kan hänföras till vad som ibland kallas intimsfären. ...Likaså är vad som meddelas i förtrolighet inte avsett för utomstående... Beträffande uppgifter om sådant som bostadsförhållanden, tillgång till bil och båt m.m. är det mera tveksamt om det kan hänföras till det strängt privata. Det är här fråga om förhållanden som oftast lätt kan iakttagas av utomstående utan alltför ingående efterforskningar. Om efterforskning måste göras för att få vetskap om förhållandena torde det i allmänhet tyda på att uppgiften kan inordnas inom den privata sfären... En persons sysselsättning, vanor, hobbies, egenheter, sätt att klä sig, utseende och ålder är faktorer som under vissa omständigheter kan anses tillhöra privatlivet. Så kan dock inte anses vara fallet när personen frivilligt exponerar sina vanor m.m. bland allmänheten. Det alla kan iakttaga utan att göra speciella ansträngningar kan knappast med fog undandragas offentligheten och i och för sig utgöra skyddsvärt intresse. En annan sak är att uppgifter om ifrågavarande omständigheter kan spridas på ett för vederbörande person kränkande sätt. ...

Integritetsskyddskommitténs redogörelse för privata angelägenheter ger en bild av svårigheten att i fråga om integritet åstadkomma vägledande preciseringar av skyddsobjektet. Datalagsutredningen (SOU 1993:10 s. 161) kom för övrigt fram till att *”den debatt som varit under de snart tjugo år som datalagen varit i kraft och de reformförsök som gjorts berättigar till slutsatsen att begreppet ”otillbörligt intrång i den personliga integriteten” inte låter sig definiera. Det är beroende av en vägning av motstående intressen.”*

Det skulle vara ogörligt att genom en uppräknings söka ange vad som typiskt sett är harmlösa uppgifter som skulle kunna få överföras till tredje land utan hinder av förbudet i 33 § PuL. Den enda möjliga utgångspunkten är att söka avgränsa det tillåtna genom en regel av mer generell utformning. Samtidigt måste bestämmelsen vara så enkel som möjligt.

Att tillåta överföring av personuppgifter i löpande text ?

I enlighet med den praxis som utvecklats kring datalagen har information i löpande text ofta fallit utanför personregisterbegreppet och därmed utanför datalagens reglering. Enskilda har således utan hinder av datalagen kunnat sprida nyhetsbrev och annan information i löpande text som faller utanför personregisterbegreppet över Internet. Vad som därigenom varit tillåtet kan ofta vara att hänföra till sådant som typiskt sett är harmlöst såsom sedvanlig korrekt information på hemsidor där den ansvarige informerar om sig själv, sin egen verksamhet eller informerar alternativt debatterar någon för honom eller henne intressant eller angelägen fråga. Det gäller även sedvanlig e-postkommunikation av korrespondens och meddelanden. Personuppgiftslagen med sitt principiella överföringsförbud till tredje land innebär en omvälvande förändring genom att förbudet även träffar behandling av personuppgifter i löpande text.

Enskilda har enligt Datainspektionens föreskrifter (DIFS 1997:7) för personregister på webbsidor haft möjlighet att under vissa förutsättningar utan särskilt tillstånd och medgivande från inspektionen för informationsändamål inrätta och föra personregister på webbsidor över Internet. Enligt föreskrifterna har sådana register fått föras utan särskilt tillstånd enligt datalagen, om de registrerade samtyckt därtill och uppgifterna inte varit av sådan känslig art som angavs särskilt i datalagen. Inspektionen har i sina beslut riktade till kommuner avseende register med nämnders protokoll angett att sådana får lämnas ut på Internet med den begränsningen att utlämnandet endast får avse personuppgifter som inte omfattas av sekretess och som inte är otillbörliga eller känsliga från integritetsskyddssynpunkt. Vad man kan överväga är att utforma en motsvarande regel när det gäller allmänhetens behandling av personuppgifter över Internet, åtminstone såvitt avser personuppgifter i löpande text. Mot det lämpliga häri kan man invända att det kan vara svårt för enskilda att tillämpa en sådan regel. Bestämmelsen kan dock utformas så att det uppenbart skall saknas en risk för kränkning av den registrerades personliga integritet. En sådan regel bör leda till att en personuppgiftsansvarig som är tveksam till om en viss överföring av information verkligen är sådan att det uppenbart saknas risk för

kränkning inte tar med informationen eller inhämtar den registrerades samtycke till överföringen.

Vilka förutsättningar skall i så fall gälla för överföring av personuppgifter i löpande text? Personuppgiftslagens grundläggande krav för behandling av personuppgifter och reglerna om när behandling är tillåten innebär redan i sig att personuppgifter som behandlas är omgärdade av olika skyddsregler. Härtill kommer de särskilda regler som gäller för behandling av känsliga uppgifter m.m. Om man uppställer ett krav på att det skall vara uppenbart att det saknas risk för kränkning av den registrerades personliga integritet för att man skall få föra över personuppgifter i löpande text till tredje land kan det sägas innebära en ytterligare skyddsregel. Härutöver kan man åstadkomma än mer skydd genom att närmare ange de ändamål för vilket överföringen av personuppgifter i löpande text skall få ske till tredje land utan hinder av förbudet i 33 § PuL. Vad som angetts ovan talar för att man kan hänföra detta under begrepp som informationsspridning eller kommunikation. Detta utesluter överföringar som görs i syfte att förlägga behandlingen av personuppgifterna utomlands, s.k. dataflykt.

Slutsatsen blir att man bör kunna göra ett undantag för överföring av personuppgifter i löpande text till tredje land via Internet eller annat nät. Behandlingen av personuppgifterna bör då tillåtas om ändamålet är informationsspridning eller kommunikation. Personuppgifterna och omständigheterna i övrigt måste dessutom vara sådana att det framstår som uppenbart att det saknas risk för kränkning av den registrerades personliga integritet. Vad som generellt kan tillåtas också med ett sådant krav bör dock begränsas till att avse personuppgifter i texter som den personuppgiftsansvarige själv framställt eller låtit annan framställa för sådana ändamål. Det bör nämligen inte i den aktuella ordningen öppnas för en generell spridning av handlingar i allmänhet, t.ex. myndigheters beslut och protokoll med uppgifter om enskilda. En sådan möjlighet till spridning har nära samband med en ev. förändring av offentlighetsprincipen som f.n. utreds i särskild ordning.

Går ett sådant undantag att förena med EG-direktivet ?

Datoriserad ord- och textbehandling eller liknande av löpande text som innehåller personuppgifter omfattas otvivelaktigt av EG-direktivet. Någon möjlighet att generellt undanta sådan behandling finns inte enligt direktivet. Mot den bakgrunden infördes inte något generellt undantag i PuL. Däremot står det, enligt vad departementschefen anförde i propositionen till personuppgiftslag (prop. 1997/98:44 s. 54), klart att direktivet inte i första hand tar sikte på sådan behandling. En sådan tolkning talar för att ett begränsat undantag för överföring av personuppgifter i löpande text kan ses som förenligt med direktivet. Man kan nämligen hävda att kravet enligt artikel 25 på en adekvat skyddsnivå i tredje land inte hindrar harmlösa överföringar som inte behöver något skydd.

6.3 Kommuner

Förslag: Kommuner och landsting skall kunna lägga ut vissa upprättade och justerade protokoll på Internet eller annat nät utan särskilda begränsningar

För protokoll som upprättats i annan nämnd än kommunstyrelse eller landstingsstyrelse skall begränsningen gälla att uppgifter som direkt pekar ut andra enskilda personer än förtroendevalda får göras tillgängliga på sådant sätt dvs. får överföras till tredje land endast om det är uppenbart att det saknas risk för integritetskränkning.

Motsvarande regler som för protokoll skall gälla i fråga om kungörelser om eller kallelser till sammanträden.

Kommuner och landsting skall få göra sådana uppgifter i diaries som avses i 15 kap. 2 § sekretesslagen tillgängliga via Internet eller annat nät, såvitt gäller annat än personuppgifter som direkt pekar ut enskilda personer.

Kommuner och landsting skall i övrigt kunna tillämpa det generella undantaget för överföring av personuppgifter i löpande text till tredje land.

I uppdraget ingår att utreda det närmare behovet av att göra undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen (1998:204) när det gäller överföring av personuppgifter till tredje land från offentliga register för att tillgodose kommuners intresse av att sprida information.

Inspektionen har utifrån datalagens reglering omfattande erfarenhet av kommunernas önskemål om att få lägga ut information med personuppgifter på Internet, eftersom det ofta har förutsatt medgivande från inspektionen till överföringar av personuppgifter ur personregister till utlandet. Som framgått under avsnittet 3.1.2 har Datainspektionen på grundval av datalagen utfärdat generella föreskrifter om protokollsregister (DIFS 1996:3) och därigenom vid tillämpningen av datalagen gjort det möjligt för kommuner och landsting att med vissa begränsningar lämna ut information med personuppgifter på Internet utan särskilt tillstånd i det enskilda fallet. Inspektionen har också genom beslut i enskilda fall lämnat kommunala myndigheter tillstånd och medgivande till att lägga ut personuppgifter ur personregister på nätet. Inför ikraftträdandet av personuppgiftslagen fick inspektionen in ansökningar härom från ett hundratal kommuner.

Datainspektionen har inom utredningsuppdraget gått ut med en förfrågan till Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om behovet av att göra undantag från överföringsförbudet i 33 § PuL. De svar inspektionen fått anger exempel på vad kommuner och landsting anser bör få läggas ut på hemsidor på Internet utan den enskildes samtycke och omfattar huvudsakligen följande information: Kallelser och protokoll från fullmäktige, styrelser och nämnder, beredningsunderlag i ärenden som inte gäller myndighetsutövning mot enskild, förteckningar över förtroendevalda och kommunanställda, kurs- och konferensinformation med bl.a. uppgifter om medverkande, kursansvarig och kontaktpersoner, förteckningar över pågående och avslutade projekt med uppgift om projektansvarig och övriga deltagare, uppgifter ur myndighetens diarium med undantag för sekretessbelagda uppgifter, biblioteks kataloger och referenslistor med bl.a. angivande av upphovsmän, samtalsidor (chat) där politiker kan svara allmänheten och där allmänheten kan framföra synpunkter, telefonkataloger och andra typer av förteckningar som upptar namn m.m. avseende politiker, anställda och andra personer såsom konsulter samt sändlistor och liknande som kan omfatta även privatpersoner som prenumererar på vissa typer av handlingar hos myndigheten.

Kommunala myndigheter önskar uppenbarligen få ut informationen i första hand till kommuninvånarna. Användningen av Internet medför dock en global spridning av informationen. Även om syftet således ofta inte är att lämna ut uppgifter till tredje land blir utlandsöverföring en följd av den använda informationstekniken.

Samtyckesprincipen, dvs. principen att personuppgifter skall få lämnas ut för allmän spridning över Internet eller andra nät endast efter samtycke av den som uppgifterna avser, är en god princip som alljämt bör gälla i hög utsträckning för att upprätthålla ett gott integritetsskydd. Endast när ett viktigt allmänt intresse av att sprida informationen klart väger över den enskildes intresse av skydd bör sådan information få spridas ut globalt utan att den registrerade samtyckt därtill.

Datainspektionens generella föreskrifter enligt datalagen och den praxis som utvecklats i fråga om kommunala myndigheters spridning av information med personuppgifter över öppna nät bör kunna bilda utgångspunkt för vilka särskilda undantag från förbudet i 33 § PuL som kan göras för kommunala myndigheter.

I huvudsak oförändrat från tidigare praxis bör gälla att kommuner och landsting utan särskild begränsning får lämna ut vissa justerade protokoll via Internet. Det bör lämpligen gälla sådana protokoll från fullmäktige eller styrelse som avses i 5 kap. 57 och 61 – 62 §§ samt 6 kap. 30 § kommunallagen (1991:900). De innehåller generellt sett inte personuppgifter som medför risker vid spridning till tredje land. I kommun- och landstingsfullmäktige samt i kommun- och landstingsstyrelsen förekommer ju som regel inte beslut som direkt berör enskilda personer. Personuppgifter förekommer genom att ledamöter och ersättare som har tjänstgjort skall redovisas i protokollen. Det bör i enlighet med tidigare praxis inte hindra att protokollen lämnas ut i sin helhet.

När det gäller protokoll som upprättas i annan nämnd förekommer uppgifter som direkt pekar ut andra enskilda personer än förtroendevalda.

Uppgifter om förtroendevalda kan typiskt sett inte anses integritetskänsliga och bör därför kunna utan hinder av förbudet i 33 § PuL få överföras till tredje land.

När det gäller personuppgifter som avses i 33 § PuL bör det förmodligen vara möjligt

om det kan ske utan risk för kränkningar av den enskildes personliga integritet. I nämnder behandlas ofta ärenden som avser enskildas privata sfär och där uppgifterna inte är avsedda för utomstående. Sekretessregler kan naturligtvis hindra att sådana uppgifter lämnas ut. Men även om sekretess inte gäller kan ett allmänt elektroniskt spridande av uppgifter som direkt pekar ut enskilda såsom namn, personnummer och adress innebära risk för integritetskränkningar. Det är svårt att se något bärande skäl till att enskilda som av olika anledningar är hänvisade till mellanhavanden med kommunala nämnder skall behöva tåla en generell världsvid spridning av ens sådana uppgifter. I vart fall rimmar det inte med direktivets utgångspunkter. Uppgifter i nämndprotokoll som direkt pekar ut andra enskilda personer än förtroendevalda bör därför endast få överföras om det är uppenbart att det saknas risk för integritetskränkning. Den personuppgiftsansvarige har därvid att bedöma om det saknas risk för integritetskränkning. Avgörande för den bedömningen bör vara uppgifternas art och i vilket sammanhang de förekommer. Om uppgifterna är sådana att sekretess gäller eller skulle ha gällt om de förekommit i någon annan kommunal verksamhet måste de tas bort. Allmänt bör det ligga i kommunernas intresse att tillvarata kommuninvånarnas önskemål och inte låta en rutinmässig användning av Internet skapa misstroende.

Kungörelse om eller kallelse till sammanträde bör få göras tillgängliga under samma förutsättningar som gäller beträffande protokoll, dvs. när fråga är om kallelse till annan nämnd än kommunstyrelse eller landstingsstyrelse skall alla uppgifter som direkt pekar ut andra enskilda personer än förtroendevalda tas bort. I övrigt skall kungörelse om eller kallelse till sammanträde kunna läggas ut på Internet eller annat nät utan särskilda begränsningar.

Vissa uppgifter ur kommuners och landstings diaries har sedan tidigare fått lämnas ut via Internet eller annat öppet nät. Det har gällt sådana uppgifter som avses i 15 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), dvs. 1. datum då handlingen kom in eller upprättades, 2. diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats, 4. i korthet vad handlingen rör. Det har inte varit tillåtet att lämna ut andra uppgifter som kan finnas som stöd för handläggningen

i myndighetens diarieföringssystem. Innan uppgifter ur diaries lämnas ut har uppgifter som direkt pekar ut andra enskilda personer än förtroendevalda måste tas bort. Vad som hittills gällt i fråga om utlämnande av kommuners och landstings diaries via Internet och motsvarande bör i huvudsak få gälla även fortsättningsvis.

Dessa undantag från överföringsförbudet tar sikte på vad som kan anses vara för kommuner och landsting speciella informationsbehov som motiverar särskilda regler. De innebär att en del av den spridning av information som kommuner och landsting framfört önskemål om att få göra via hemsidor kan ske utan samtycke från de registrerade. I övrigt bör kommuner och landsting kunna som andra omfattas av det generella undantag för överföring av personuppgifter i löpande text som föreslås. All den typ av information som kommuner med stöd av datalagen tidigare kunnat och även övergångsvis kommer att kunna sprida via Internet efter beslut av Datainspektionen i enskilda fall kommer därigenom inte att vara tillåten enligt PuL. Vad som nu förelås utgår dock från vad som generellt skulle kunna tillåtas ur integritetsskyddssynpunkt utifrån den reglering som ges i PuL och EG-direktivet.

Är dessa särskilda undantag för kommunala myndigheter förenliga med EG-direktivet ?

De nu föreslagna undantagen är mer långtgående än vad som följer av den grundlagsreglerade offentlighetsprincipen. Det torde alltså inte vara tillräckligt att hänvisa till offentlighetsprincipen och det uttryck den fått i punkt 72 i direktivets ingress.

Det föreslagna undantaget från förbudet i 33 § PuL kan anses vara sådan informationsspridning från kommuner och landsting som är motiverad av ett viktigt allmänt intresse. Artikel 26 d) i EG-direktivet omfattar undantag för överföringar som är nödvändiga, eller bindande enligt författning av skäl som rör viktiga allmänna intressen. Av punkt 58 i ingressen i EG-direktivet framgår att överföringar mellan skattemyndigheter, tullmyndigheter eller

socialförsäkringsmyndigheter vanligtvis omfattas. Artikel 6 ger visst stöd för förslaget. De föreslagna bestämmelserna i PuF bildar en författningsreglering som gör att man kan hävda att vad en kommun med stöd av denna lägger upp på en hemsida (webbplats) av uppgifter från protokoll, kallelser, kungörelser och diarium blir att anse som offentligt register som enligt författning är avsett att ge allmänheten information. Därför kan man åberopa även artikel 26 f) i EG-direktivet till stöd för förslagets förenlighet med direktivet.

Ett synsätt som återstår och som också kan försvara att Sverige låter kommuner sprida informationen är det som hävdats i samband med det generella undantaget enligt avsnitt 6.2 : Uppgifternas art och övriga omständigheter är sådana att integritetsrisker saknas även vid spridning till tredje land, varför något förbud enligt artikel 25 inte behöver föreskrivas; eller med andra ord att det inte behövs något skydd om risker saknas.

6.4 Statliga myndigheter

Bedömning: Statliga myndigheters behov av att sprida information över internationella kommunikationsverk såsom Internet bör lämpligen regleras i registerlagstiftning inom verksamhetsområdet eller i myndighetens instruktion.

Statliga myndigheter skall i övrigt kunna tillämpa det generella undantaget för överföring av personuppgifter i löpande text till tredje land.

Även statliga myndigheter har behov av att sprida information om sin verksamhet över internationella kommunikationsnätverk såsom Internet. Statliga myndigheter har en mycket varierande verksamhet. Bestämmelser om informationsspridning kan tas in i särslagstiftning vid sidan om PuL. Regeringen kan också i myndighetsinstruktioner bestämma vad som skall få överföras utan hinder av förbudet i 33 § PuL. I övrigt bör statliga myndigheter kunna som andra omfattas av det generella undantag för överföring av personuppgifter i löpande text som föreslås.

6.5 Andra avvikelser från reglerna i personuppgiftslagen

Förslag: Det skall trots förbudet i 21 § PuL vara tillåtet att för informationsspridning eller kommunikation i löpande text behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden, om den registrerade har offentliggjort uppgifterna på ett tydligt sätt. En bestämmelse härom tas in i personuppgiftsförordningen.

I uppdraget ingår också att Datainspektionen skall undersöka om avvikelser för angivna ändamål bör göras från reglerna i personuppgiftslagen i andra avseenden än i fråga om förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land.

Under avsnittet 3.2 lämnas en redogörelse för behandling av personuppgifter över internationella kommunikationsnätverk såsom Internet sett i förhållande till reglerna i personuppgiftslagen. Enligt Datainspektionens bedömning finns det anledning att göra undantag från förbudet i 21 § PuL för att på så sätt göra det möjligt för andra än myndigheter att över Internet behandla enstaka uppgifter om lagöverträdelser. Några andra avvikelser behövs inte.

Enligt förslaget om harmlösa uppgifter skall det under vissa förutsättningar vara tillåtet att utan hinder av överföringsförbudet i 33 § PuL behandla personuppgifter i löpande text. När det gäller förbudet mot behandling av känsliga uppgifter gäller enligt 15 § PuL undantag för det fall att den uppgiften avser på ett tydligt sätt har offentliggjort uppgifterna. Det innebär att det kommer att vara möjligt att på en hemsida etc. skriva om förtroendevalda, fackföreningsledare m.fl. på ett sätt som avslöjar deras politiska åsikter etc. om de själva har offentliggjort dessa uppgifter. Någon motsvarande möjlighet finns inte enligt personuppgiftslagen i fråga om uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa

frihetsberövanden. Att behandla en uppgift om att någon har eller kan ha begått något visst brott utgör en uppgift om lagöverträdelse. Inte ens om den uppgiften avser själv på ett tydligt sett har offentliggjort uppgiften i massmedia är det enligt PuL tillåtet för andra än myndigheter att behandla en sådan uppgift. En sådan uppgift bör vara möjlig att få behandla om den enskilde själv har offentliggjort den på ett tydligt sätt.

Förslagets förenlighet med EG-direktivet framgår av artikel 8.5.

6.6 Ekonomiska konsekvenser

Datainspektionen kan inte se att förslagen har några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser eftersom de nära ansluter till tillämpningen av datalagen. Det reglerade området och därmed även byråkratin minskar om förslagen genomförs.

7 Författningskommentar

8 § Bestämmelsen i *första stycket* är ny. Den innebär att det är tillåtet att för informationsspridning eller kommunikation behandla löpande text vari ingår personuppgifter om sådana lagöverträdelser m.m. som avses i 21 § personuppgiftslagen. Bestämmelsen medger endast undantag för behandling i löpande text av sådana uppgifter som den registrerade själv på ett tydligt sätt har offentliggjort. Med löpande text avses i likhet med i 26 § personuppgiftslagen (1998:204) information som inte har strukturerats så att sökning av personuppgifter underlättas. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra omnämnade i löpande text av en sådan uppgift som den registrerade själv offentliggjort. Med *informationsspridning* avses att den personuppgiftsansvarige informerar om sin egen verksamhet eller informerar om alternativt debatterar en någon för honom eller henne intressant eller angelägen fråga. Med *kommunikation* avses t.ex. att skicka meddelande med e-post. Det är i första hand den personuppgiftsansvarige som avgör om behandlingen är tillåten.

Andra stycket motsvarar i allt väsentligt nuvarande lydelse av 8 §.

11 § Bestämmelsen är ny. Den är endast en upplysningsparagraf.

11 a § Bestämmelsen är ny. *Första stycket* innebär att kommuner och landsting utan hinder av överföringsförbudet i 33 § personuppgiftslagen får göra justerade protokoll tillgängliga via Internet eller något annat nät. Internet har en global spridning. Men uppgifter kan även genom andra nät föras över till tredje land i den mening som avses i 33 § personuppgiftslagen. Att göra informationen tillgänglig via sådana nät skall också kunna omfattas av undantaget. Det är det som åsyftas med uttrycket *något annat nät*. Undantaget är begränsat till sådana protokoll som avses i 5 kap. 57 och 61 – 62 §§ samt 6 kap. 30 § kommunallagen (1991:900). Det är alltså inte tillåtet att lägga ut de handlingar som hör till ett visst ärende, t.ex. en ansökan från en enskild person. I kommun- och landstingsfullmäktige samt i kommun- och landstingsstyrelsen förekommer som

regel inte beslut som direkt avser enskilda personer. Protokoll därifrån får därför göras tillgängliga i sin helhet. I *andra meningen* klargörs att när det gäller protokoll som upprättas i annan nämnd så måste uppgifter som direkt pekar ut andra enskilda personer än förtroendevalda tas bort innan de görs tillgängliga om det inte är uppenbart att det saknas risk för integritetskränkning. Det är främst namn som direkt pekar ut en enskild person men också andra uppgifter, t.ex. adress kan göra det. Den personuppgiftsansvarige bedömer själv om det saknas risk för integritetskränkning. Avgörande för bedömningen är uppgifternas art och i vilket sammanhang de förekommer. Om uppgifterna är sådana att sekretess gäller eller skulle ha gällt om de förekommit i någon annan kommunal verksamhet måste de tas bort. I *tredje meningen* slås fast att kungörelse om eller kallelse till sammanträde får göras tillgängliga via Internet eller annat nät under motsvarande förutsättningar som gäller beträffande protokoll.

Andra stycket innebär att kommuner och landsting utan hinder av överföringsförbudet i 33 § personuppgiftslagen får göra vissa uppgifter ur sina respektive diarium tillgängliga via Internet eller annat nät. Det är här endast fråga om sådana uppgifter som avses i 15 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), dvs. 1. datum då handlingen kom in eller upprättades, 2. diariumnummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats, 4. i korthet vad handlingen rör. Det är inte tillåtet att ta med andra uppgifter som kan finnas som stöd för handläggningen i myndighetens diariumföringssystem. Innan diarium görs tillgängliga via Internet eller annat nät genom vilket uppgifterna blir tillgängliga för tredje land måste alltid uppgifter som direkt pekar ut enskilda personer tas bort.

11 b § Bestämmelsen, som är ny, innebär att det utan hinder av förbudet i 33 § personuppgiftslagen, är tillåtet att för informations-spridning eller kommunikation behandla personuppgifter i löpande text via Internet eller annat nät genom vilket uppgifterna blir tillgängliga för tredje land. I andra ledet klargörs att undantaget endast gäller sådan text som framställts för sådana

ändamål och endast när omständigheterna är sådana att det är uppenbart att det saknas risk för kränkning av den registrerades personliga integritet. Med *informations-spridning* avses att den personuppgiftsansvarige informerar om sin egen verksamhet eller informerar om alternativt debatterar en någon för honom eller henne intressant eller angelägen fråga. Med *kommunikation* avses t.ex. att skicka meddelanden med e-post. Med löpande text avses i likhet med i 26 § personuppgiftslagen (1998:204) information som inte har strukturerats så att sökning av personuppgifter underlättas (jfr prop.1997/98:44 s. 132, SOU 1997:39 s. 391 och SOU 1996:40 s. 165 f.). Vad som naturligtvis inte omfattas av undantaget är text som är förberedd för att enkelt kunna omvandlas till en strukturerad form eller annars används som om den vore strukturerad. Detta innebär dock inte att varje uppräknig av personuppgifter är oförenlig med begreppet löpande text. En påminnelse om att behandlingen som sådan av de aktuella personuppgifterna måste vara tillåten enligt de grundläggande krav som personuppgiftslagen ställer upp finns i 11 § personuppgiftsförordningen (1998:1191), se kommentaren till den paragrafen.
