

Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## **Delbetänkandet Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2009:14)**

Datainspektionen har granskat betänkandet huvudsakligen utifrån sin uppgift att verka för att den enskildes personliga integritet värnas i samband med behandling av personuppgifter.

Datainspektionen lämnar i det följande synpunkter på avsnitt 2 i betänkandet (Integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet).

### **Sammanfattning**

Det finns betydande oklarheter vad gäller räckvidden av det grundlagsskydd som följer med utgivningsbevis. Datainspektionen pekar även på andra problem och ofullkomligheter med det frivilliga grundlagsskyddet genom utgivningsbevis. Datainspektionen delar inte Yttrandefrihetskommitténs slutsats att databasverksamheten i allt väsentligt bedrivs på ett seriöst och ansvars-kännande sätt. Enligt inspektionens mening hade varit önskvärt att kommittén övervägt om frivilligt utgivningsbevis behövs till skydd för yttrandefriheten. Detta mot bakgrund av rättsutvecklingen beträffande de regler som gäller för behandling av personuppgifter enligt dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen och de undantag som gäller till skydd för yttrandefriheten. Även om Yttrandefrihetskommittén nu inte föreslår någon ändrad lagstiftning välkomnar Datainspektionen att kommittén i en nästa etapp av sitt arbete ska återkomma till frågan. Datainspektionen ser det som viktigt att kommittén också samråder med inspektionen när den ska överväga frågan om det generella skyddet i TF och YGL för enskildas integritet och privatliv bör stärkas.

Datainspektionen understryker särskilt behovet av snara åtgärder som rör kreditupplysningsverksamhet på Internet.

## **Inledande synpunkter**

Yttrandefrihetskommittén har haft i uppdrag att analysera om det frivilliga grundlagsskyddet genom utgivningsbevis för andra än massmediaföretags databaser kan komma i konflikt med bestämmelser i syfte att skydda den personliga integriteten och vid behov föreslå lagändringar. Kommittén redovisar som sitt bestämda intryck att databasverksamheten i allt väsentligt bedrivs på ett seriöst och ansvars-kännande sätt och att innehållet i databaserna till helt övervägande del utgör värdefulla bidrag till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det finns enligt kommittén inte nu anledning att inta någon annan ståndpunkt än den lagstiftaren hittills har gjort i frågan om det frivilliga grundlagsskyddets förenlighet med dataskyddsdirektivet, eller att göra någon väsentligt annorlunda avvägning mellan yttrandefrihetsintresset och integritetsskyddsintresset än den som hittills har gjorts i lagstiftningen. Ändrad lagstiftning behövs alltså inte enligt kommittén som aviserar att den i en nästa etapp återkommer till frågan om integritetsskyddet allmänt sett behöver förstärkas på grundlagsområdet.

Har Datainspektionen samma uppfattning? Datainspektionens generaldirektör behandlade i en debattartikel den 13 mars i år hur kränkningarna på nätet blir allt vanligare. Ett av de problem som tas upp i artikeln är just webbplatser med utgivningsbevis. Om man utser en ansvarig utgivare och registrerar ett utgivningsbevis hos Radio- och tv-verket, så grundlagsskyddas innehållet på sajten på samma sätt som innehållet i en dagstidning. Det betyder att de regler som är avsedda att skydda enskildas personliga integritet i samband med datoriserad behandling av personuppgifter sätts ur spel. När dessa skyddsregler inte gäller kan Datainspektion således inte hjälpa människor när till exempel:

- Vissa kreditupplysningsbolag helt öppet marknadsför sig mot privatpersoner. ”Kolla vad grannen tjänar för bara 5 kr utan att någon får reda på det”! Man säljer också uppgifter om inkomster, kreditvärdighet, betalningsanmärkningar, skulder hos kronofogden och mycket annat.
- Andra företag tillhandahåller registerbaserade folkbokföringsuppgifter och massutlämnar via Internet namn, personnummer, adress, postnummer jämte annan information såsom telefonnummer, karta med vägbeskrivning till personens bostad och fotografier på huset där bostaden är belägen.
- När människors möjlighet att få reda på adresskälla/ursprungsregister och rätten att begära direktreklamspärr sätts ur spel på grund av att bolag som säljer direktreklamregister vägrar att ange från vilka källor den grundläggande informationen om den registrerade är insamlad.
- Vi får klagomål på en grundlagsskyddad sajt där anonyma personer kan betygsätta läkare, vilket öppnar för den som vill smutskasta en konkurrent eller hylla sin egen verksamhet.

- Företag som efter påpekande om att det inte är förenligt med personuppgiftslagen att på Internet publicera förteckningar som innehåller stora mängder av uppgifter om enskilda personers namn och bankkontonummer skaffar frivilligt utgivningsbevis till stöd för sin behandling.

Det kan knappast ha varit lagstiftarens avsikt att vem som helst skulle kunna sätta personuppgiftslagen helt och hållet ur spel genom att betala 2 000 kr?

De här är exempel på vad Datainspektionen ser som integritetsproblem med det frivilliga grundlagsskyddet för databaser.

Yttrandefrihetskommittén bedömningar i fråga om integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet och eventuella behov av ändrad lagstiftning grundar kommittén bl.a. på en undersökning som kommittén (tidigare Tryck- och yttrandefrihetsberedningen) gjort av 509 (varav 59 inaktiva) databaser som hade utgivningsbevis fram till den 2 september 2008. Kommittén har därvid funnit att integritetskränkningar kan bedömas förekomma i 20 av dessa databaser. I sex av fallen kan kränkningarna enligt kommittén bedömas utgöra förtal genom ett fåtal yttranden och/eller bilder. Resterande kränkningar består enligt kommittén i vad som kan anses utgöra brott mot personuppgiftslagen eller kreditupplysningslagen, främst i databaser med kreditupplysningsverksamhet eller liknande verksamhet med utlämning av uppgifter ur register.

Yttrandefrihetskommitténs undersökning innehåller ett inte obetydligt mörkertal då 40 av de 509 databaserna inte kunde undersökas eftersom dessa kräver lösenord eller liknande för att få ta del av hela eller delar av innehållet. Om man skulle anta att dessa databaser innehåller samlingar med känsligt innehåll om ett stort antal enskilda fysiska personer i Sverige så skulle det kunna drastiskt förändra den procentandel med databaser som skulle kunna bedömas innehålla integritetskränkningar. Datainspektionen har inte underlag för att påstå att så verkligen är fallet men ett sådant resultat kan inte uteslutas eftersom ingenting hindrar att det frivilliga grundlagsskyddet med utgivningsbevis på liknande sätt som vid kreditupplysningsverksamhet används för stora mängder av utlämnande av uppgifter ur register över befolkningen. Det kan även tänkas att man i denna grupp av databaser som kräver inloggning lämnar ut domstolsavgöranden i fulltext på ett sätt som inte motsvarar det sätt varpå det allmänna tillhandahåller information om domstolsavgöranden inom det offentliga rättssystemet. När det exempelvis gäller kommersiella databaser som med grundlagsskydd tillhandahåller domstolsavgöranden är det således Datainspektionens erfarenhet att det ofta sker i fulltext utan att uppgifter som direkt med namn pekar ut tilltalade, vittnen, målsägande, kändare eller svarande tagits bort. Vi har själva identifierat ett 25-tal

databaser med frivilligt utgivningsbevis med inloggning till hela eller delar av webbplatsen som kan innehålla sådan rättsinformation.

Datainspektionen har gjort en egen undersökning av ett urval av de databaser som kommittén tittat på. Som inspektionen uppfattat kommitténs beskrivning har bedömningen av integritetskränkningar skett översiktligt vilket är förståeligt. Samtidigt kan man konstatera att bedömningen av om en Internetpublicering av personrelaterad information är i strid med reglerna i personuppgiftslagen inte sällan inrymmer ett antal komplicerade rättsliga frågeställningar som inte kan besvaras med någon större säkerhet utan en närmare undersökning av omständigheterna i det enskilda fallet. Omständigheter såsom i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller riskerar att få samt vad behandlingen kan leda till för den enskilde. Datainspektionen har inom ramen för denna remiss inte heller kunnat göra någon mer djupgående undersökning men har i flera av de undersökta databaserna funnit behandlingen, om inte klart i strid med personuppgiftslagen så i vart fall tveksam. En mer bestämd bedömning har i dessa fall ansetts kräva mer information i det enskilda fallet vilket inte kunna ske inom ramen för detta ärende. Totalt undersöktes 56 databaser. Utöver de fall av klara integritetskränkningar som kommittén konstaterat fann vi tveksamheter hos så många som 21 procent av de undersökta databaserna. Härtill kommer det nämnda mörkertalet av databaser som inte gått att undersöka.

### **Datainspektionens närmare synpunkter**

Datainspektionens bedömning är, i likhet med Yttrandefrihetskommitténs, att det frivilliga grundlagsskyddet genom utgivningsbevis för andra än massmediaföretags databaser kommer i konflikt med bestämmelser som har till syfte att skydda den personliga integriteten. Det är en verklighet som visat sig särskilt tydlig när det gäller kreditupplysningsverksamhet men också i annan verksamhet med utlämnande av uppgifter ur register. Yttrandefrihetskommitténs egen undersökning bekräftar att så är fallet. Emellertid menar kommittén att integritetskränkningarna i praktiken är mycket få och att ändrad lagstiftning inte behövs nu. Kommittén synes då utgå från hur många av det totala antalet databaser med utgivningsbevis som man funnit integritetskränkningar hos. Ett sådant resonemang tar dock inte hänsyn till hur allvarlig integritetsskada som respektive databas med utgivningsbevis kan förorsaka.

Det är stor skillnad att i yttranden på Internet lämna uppgifter och uttrycka sina tankar, åsikter och känslor jämfört med att tillhandahålla hela befolkningsregister. Exemplet med kreditupplysningsverksamhet och liknande massutlämnande av uppgifter åskådliggör enligt Datainspektionen hur kon-

struktionen med frivilligt utgivningsbevis kan resultera i vad man kan beteckna som systematiska integritetskränkningar. Reaktionen som Datainspektionen fått ta emot vittnar om att många människor reagerar starkt på databaser som på ett lättillgängligt sätt sprider deras personnummer, gatuadress, postnummer, telefonnummer, ekonomiska och andra uppgifter. Justitiedepartementet har tagit fram förslag som om de genomförs skulle kunna återställa skyddet för enskildas personliga integritet i samband med kreditupplysningsverksamhet via Internet. De åtgärderna skulle dock inte säkerställa att det frivilliga grundlagsskyddet utnyttjas inom annan verksamhet med utlämning av uppgifter ur register på ett sätt som allmänheten uppfattar som ett allvarligt intrång i deras rätt till en fredad, privat sfär.

För Datainspektionen, som har till uppgift att verka för att den enskildes personliga integritet värnas i samband med behandling av personuppgifter och utöva tillsyn bl.a. över hur skyddsreglerna i personuppgiftslagen och kreditupplysningslagen efterlevs, framstår regleringen kring det frivilliga grundlagsskyddet med utgivningsbevis som en konstruktion med brister och ofullkomligheter.

En uppfattning som vi möter hos företag som med utgivningsbevis publicerar sökbara register på webbplatser är att själva informationen i det sökbara registret omfattas av grundlagsskydd. Men vad omfattar grundlagsskyddet egentligen; är det endast informationsbäraren eller omfattas också informationen i sig? Hur långt sträcker sig grundlagsskyddet; omfattas vidarespridning av informationen? Om den som har utgivningsbevis säljer informationen till annan som i sin tur använder informationen vad gäller då? Är det i strid mot censurförbudet om Datainspektionen förelägger köparen av informationen att upphöra att använda informationen på ett sätt som strider mot personuppgiftslagen och därmed hindrar grundlagsskyddad spridning? Blir bedömningen annorlunda beroende på om informationen överlåtits genom ett datalagringsminne jämfört med att den tillhandahållits via en webbplats? Och vad motiverar i så fall skillnaden? En annan frågeställning är när Datainspektionen, efter klagomål som rör tveksamma sammanställningar av personrelaterad information som ett företag med utgivningsbevis tillhandahåller, söker ta reda på vem som ligger bakom informations-sammansättningen. Kan Datainspektionen då utöva tillsyn genom att ställa frågor om detta utan att bryta mot efterforskningsförbudet? Det här är betydande oklarheter i rättsläget till men för både allmänheten, företag och andra organisationer och är en del av Datainspektionens verklighet som tillsynsmyndighet.

Respekt för de principer som gäller för den grundlagsskyddade yttrandefriheten och att iaktta stor försiktighet vid alla ingripanden som riktar sig mot företeelser som typiskt sett åtnjuter skydd av grundlagarna är en given utgångs-

punkt. Är gränserna för vad som omfattas av grundlagsskydd oklara finns dock risk för att den påkallade försiktigheten leder till ett grundlagsskydd som omfattar långt mer verksamhet än vad som är avsett. Sådana oklarheter äventyrar både yttrandefriheten och integritetsskyddet.

Integritetsskyddskommittén har uttalat att integritetsskyddet på det mediala området har väsentligt försämrats som en följd av införandet av möjligheten till grundlagsskydd för databaser med utgivningsbevis (SOU 2007:22 s. 488, jfr SOU 2008:3 s. 21). Yttrandefrihetskommittén bekräftar att detta är korrekt i rättsligt hänseende men hänvisar till att man därvid måste beakta att det är fråga om en avvägning mellan integritetsskyddsintresset och yttrandefrihetsintresset. Enligt Datainspektionens mening tyder Konstitutionsutskottets uttalande i samband med införandet av det frivilliga grundlagsskyddet på att underlaget för en sådan avvägning då inte var fullödigt (2001/02:KU21 s. 32). Det är väl också mot den bakgrunden som Yttrandefrihetskommittén har fått i uppdrag att både analysera om det frivilliga grundlagsskyddet kan komma i konflikt med bestämmelser som har till syfte att skydda den personliga integriteten och överväga om det generella skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas.

Det är av avgörande betydelse att automatiserad behandling av personuppgifter är omgärdad av vissa regler för att skyddet av den personliga integriteten ska kunna upprätthållas. Sådan behandling av personuppgifter kan innebära särskilda risker ur ett integritetsperspektiv då tekniken gör det möjligt att enkelt såväl samla in och sammanställa stora mängder av personuppgifter som att sprida dem (prop. 2005/06:173 s. 15).

Yttrandefrihetskommittén konstaterar att förhållandet att det frivilliga grundlagsskyddet är öppet för fysiska och juridiska personer utan någon anknytning till etablerade massmedier och utan sådan granskningsverksamhet och sådana regler för innehåll som ofta gäller för massmedier skulle kunna innebära att risken för kränkning av den personliga integriteten är större i databaser med frivilligt grundlagsskydd än i övriga grundlagsskyddade medier. Även här hänvisar till kommittén till att den verksamhet som faktiskt bedrivs i databaser med utgivningsbevis visar att integritetskränkningarna i praktiken är mycket få. Som framgått ovan anser Datainspektionen att den slutsatsen kan ifrågasättas.

Massmediaföretag som driver databaser omfattas automatiskt av grundlagsskydd enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL. Artikel 9 i dataskyddsdirektivet (95/46/EG) och 7 § andra stycket personuppgiftslagen innehåller uttryckliga undantag för yttrandefriheten. Undantag som Högsta Domstolen med stöd av bl.a. Europakonventionen gett ett brett tillämpningsområde (se NJA 2001 s.

409). EG-domstolens dom i Satakunnan-målet (C-73/07) pekar också i den riktningen. De ändringar i personuppgiftslagen som gäller sedan 1 januari 2007 och som bl.a. grundas på artikel 13 i dataskyddsdirektivet underlättar också för den som vill publicera yttranden som innehåller personuppgifter. Mot den här bakgrunden hade det varit önskvärt att kommittén övervägt frågan om frivilligt utgivningsbevis egentligen behövs för att värna yttrandefriheten.

Även om Yttrandefrihetskommittén nu inte förslår någon ändrad lagstiftning välkomnar Datainspektionen att kommittén i en nästa etapp av sitt arbete ska återkomma till frågan. Kommittén redovisar i detta betänkande att den inhämtat uppgifter från Datainspektionen om antal klagomål som rör Internet-publicering. I det arbete som nu ligger framför kommittén med överväganden av frågan om det generella skyddet i TF och YGL för enskildas integritet och privatliv bör stärkas ser Datainspektionen det som ännu viktigare att kommittén också samråder med inspektionen.

### **Särskilt om KUL-YGL-problematiken**

Kommittén anser att det bör övervägas om det är möjligt att stärka skyddet för den enskilde när kreditupplysningsverksamhet bedrivs i databaser med grundlagsskydd.

Bristerna i skyddet för den enskildes personliga integritet när kreditupplysningar lämnas via Internet är väl kända.

Datainspektionen har långt tidigare pekat på dessa i skrivelser till regeringen. Integritetsskyddskommittén har också uppmärksammat att skyddet för enskildas personliga integritet, som annars följer av framför allt kreditupplysningslagen, inte kan upprätthållas vid kreditupplysning via Internet eller andra elektroniska kommunikationstjänster (SOU 2007:22, Del 1 s. 139). Justitiedepartementet bedömer i en upprättad promemoria (Ds 2008:34) att den enskildes integritet behöver stärkas när kreditupplysningar tillhandahålls via webb- eller sms-tjänster som är anknutna till databaser på Internet. I promemorian föreslås att tre av de, för integriteten väsentliga, krav som idag inte gäller när kreditupplysningar offentliggörs på något sätt som avses i TF eller YGL ska gälla även när kreditupplysningen offentliggörs på ett sådant sätt som omfattas av databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Som Yttrandefrihetskommittén anger bereds förslaget för närvarande i justitiedepartementet. Datainspektionen är positiv till de åtgärder som föreslås i promemorian. Det skulle kunna återställa skyddet för enskilda i samband med kreditupplysningsverksamhet till den nivå som gällde före det att kreditupplysningsföretag började utnyttja

de möjligheter som ges för att få in verksamheten under grundlagsskydd och därmed sammanhängande lättnader i skyldigheter som annars bringar skydd för enskildas personliga integritet.

Datainspektionens uppfattning är att de förslag till åtgärder som föreslås i promemorian från justitiedepartementet går att genomföra utan grundlagsändringar. Om detta inte bedöms som möjligt måste en grundlagsändring övervägas. Åtgärden är så angelägen att man utan ytterligare tidsutdräkt i frågan bör ta fram ett förslag till ändring i grundlagarna. Datainspektionen kan i sammanhanget konstatera att JO framfört att regeln i 1 kap. 9 § 4 bör justeras för att mer entydigt undanta kreditupplysningsverksamhet från TF och YGL.

Datainspektionen har i sin tillsynsverksamhet funnit ytterligare problem som handlar om förhållandet mellan bestämmelserna i kreditupplysningslagen och reglerna i TF och YGL och som de ändringar som föreslås i promemorian inte råder bot på. Det handlar om företag som genom utgivningsbevis införskaffat grundlagsskydd för ett kreditupplysningsregister som de väl äger men som de uppger sig inte förfoga över utan som annat företag nyttjar i sin kreditupplysningsverksamhet och som det senare företaget självt bestämmer över beträffande ändamål, rättelse av uppgifter etc. Normalt sett ställer kreditupplysningslagen krav på medgivande av tillsynsmyndigheten för upplåtelse av registret till någon annan. Som framgår av förarbetena till kreditupplysningslagen krävs således medgivande dels för överlåtelse av register, dels för ”nyttjanderättsupplåtelse o.d.” till kreditupplysningsregister (se prop. 1973:155 s. 107-108). Men gäller detta krav enligt 13 § kreditupplysningslagen om den som upplåter sitt register har utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § YGL? Är 13 § KuL en sådan paragraf som avses med undantaget i 1 kap. 9 § 4 p. TF? Enligt Datainspektionen måste det anses vara oklart och att så är fallet belyser behovet av en sådan översyn och generell reglering av förhållandet mellan reglerna i kreditupplysningslagen och TF och YGL som regeringen tidigare aviserat (se prop. 2000/01:50 s. 18).

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Leif Lindgren, datarådet Hans-Olof Lindblom, föredragande, teamledaren Catharina Fernquist, avdelningsdirektören Hans Kärnlöf och juristen Jonas Agnvall.

Göran Gräslund

Hans-Olof Lindblom