



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Per Henrik Hedbrant

7 kap. 16 § sekretesslagen
- en studie av bestämmelsens inverkan på
offentlighetsprincipen

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Hans-Heinrich Vogel

Ämnesområde
Förvaltningsrätt/IT-rätt

Vårterminen 2002

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Syfte	5
1.2 Metod och avgränsningar	5
1.3 Material	6
1.4 Disposition	6
2 BAKGRUND	8
2.1 Allmänt	8
2.2 Personuppgiftslagen	9
2.3 7 kap. 16 § sekretesslagen	10
3 TILLÄMPNINGEN AV 7 KAP. 16 § SEKRETESSLAGEN	12
3.1 Problem med offentlighetsprincipen	12
3.1.1 Allmänt	12
3.1.2 Anonymitetsskyddet	12
3.1.3 Syftesprövningen	13
3.1.4 Elektronisk utlämnande	14
4 PRAXIS	17
4.1 Allmänt	17
4.2 Personuppgiftslagens tillämplighet	17
4.2.1 Kammarrättens i Stockholm dom 2000-09-21, mål nr 3398-2000	17
4.2.2 Kammarrättens i Sundsvall dom 2000-06-14, mål nr 1443-2000	18
4.2.3 RÅ 2001 ref. 35	19
4.3 Intresseavvägning	20
4.3.1 Kammarrättens i Jönköping dom 1999-11-16, mål nr 3865-1999	20
4.3.2 Kammarrättens i Stockholm dom 2001-06-19, mål nr 1138-2001	21
4.3.3 Kammarrättens i Sundsvall dom 2001-06-29, mål nr 1157-2001	22
4.3.4 RÅ 2001 ref. 68	23

4.4	Journalistiska ändamål	24
4.4.1	Kammarrättens i Jönköping dom 2000-08-31, mål nr 1226-2000	24
4.4.2	Kammarrättens i Göteborg dom 2001-03-29, mål nr 7459-2000	24
4.4.3	NJA 2001 s. 409	25
5	ANALYS AV PRAXIS	27
5.1	Personuppgiftslagens tillämplighet	27
5.1.1	Kammarrätt	27
5.1.2	Regeringsrätt	28
5.1.3	Kommentar	29
5.2	Intresseavvägning	29
5.2.1	Kammarrätt	30
5.2.2	Regeringsrätt	31
5.2.3	Kommentar	32
5.3	Journalistiska ändamål	33
5.3.1	Kammarrätt	33
5.3.2	Högsta domstolen	33
5.3.3	Kommentar	34
6	RÄTTSPOLITISK DISKUSSION	35
6.1	Allmänt	35
6.2	Offentlighetsprincipens förenlighet med EG-lagstiftningen	35
6.3	Anpassning av offentlighetsprincipen?	37
6.4	Överbetonade risker?	38
7	AVSLUTANDE SYNPUNKTER	39
	LITTERATURFÖRTECKNING	45
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	48

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur tillämpningen av bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen påverkar den svenska offentlighetsprincipen. Bestämmelsen aktualiseras när en myndighet får in en begäran om utlämnande av allmän handling innehållande personuppgifter. 7 kap. 16 § stadgar nämligen att ett sådant utlämnande är förbjudet om det kan antas att uppgiften kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen. Hänvisningen till personuppgiftslagen i stället för som tidigare till datalagen är betydelsefull. Den är det eftersom personuppgiftslagen har ett vidare tillämpningsområde än sin föregångare datalagen och omfattar all behandling som är helt eller delvis automatiserad samt i vissa fall även manuell behandling, medan datalagen endast omfattade personregister. Bestämmelsen tillkom i samband med införandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) i svensk rätt genom personuppgiftslagen som trädde i kraft hösten 1998. Det har diskuterats huruvida hänvisningen i 7 kap. 16 § sekretesslagen till personuppgiftslagen hotar offentlighetsprincipen. Farhågorna har framför allt gällt det faktum att den grundläggande principen i personuppgiftslagen är att uppgifter bara får behandlas för vissa uttryckligt angivna ändamål, vilket förutsätter att den som begär sådana uppgifter redovisar syftet bakom sin begäran. Detta stämmer inte överens med en av offentlighetens principer i 2 kap. 14 § tredje stycket TF som säger att utlämnandefrågan skall prövas utan hänsyn till vare sig sökandens identitet eller syfte. Man kan också diskutera myndigheternas möjligheter avseende både resurser och tid att göra så pass svåra syftesprövningar som krävs. Tidigare sköttes den här sortens prövningar av Datainspektionen. Det utreds även för närvarande huruvida en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar elektroniskt skall införas eller ej. Skulle detta bli verklighet är det sannolikt att myndigheternas administrativa arbete kommer att öka och även också betydligt fler bedömningar enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen. Eftersom både den nuvarande lydelsen av 7 kap. 16 § sekretesslagen och personuppgiftslagen trädde i kraft hösten 1998 finns det fortfarande inte speciellt många rättsfall på området. De som finns, varav två avgöranden från Regeringsrätten och ett från Högsta domstolen, behandlar väsentligen tre rättsfrågor i samband med begäran om utlämnande av allmän handling med personuppgifter: personuppgiftslagens tillämplighet, intresseavvägning enskilda och kommersiella intressen samt undantag från personuppgiftslagen p.g.a. journalistiska ändamål. Gemensamt för dessa olika rättsfrågor är att den överrättspraxis som finns på varje område har bidragit till att klargöra rättsläget väsentligt men att ytterligare praxis kommer att behövas, framför allt för att underlätta myndigheternas arbete. Konflikten mellan 7 kap. 16 § sekretesslagen kan sägas ha sitt ursprung i den grundläggande skillnad som föreligger mellan svensk

förvaltningstradition i form av offentlighetsprincipen och EG-rättslig i form av dataskyddsdirektivet. Det råder delade meningar i doktrin om offentlighetsprincipen verkligen är förenlig med EG-rätten i allmänhet och dataskyddsdirektivet i synnerhet. Detta är en frågeställning som antagligen inte kommer att få något svar förrän EG-domstolen avgett ett avgörande på området. Det har i ljuset av detta samt även p.g.a. den tekniska utvecklingen diskuterats huruvida en anpassning av offentlighetsprincipen bör ske eller ej. Avgörande för vilken inställning man har till detta kan sägas vara, något förenklat, en fråga om vilken utgångspunkt man har och vad man prioriterar högst; skyddet för den personliga integriteten eller värdet av en öppen förvaltning. Sammanfattningsvis är slutsatsen av denna uppsats att rättsläget för närvarande på området utlämnande av allmän handling innehållande personuppgifter är förhållandevis oklart vilket naturligtvis inte är tillfredsställande. Enligt min åsikt är en revidering av personuppgiftslagen och 7 kap. 16 § sekretesslagen nödvändig för att komma till rätta med de tillämpningsproblem som finns.

Förord

Det har varit mycket intressant och lärorikt att skriva denna uppsats, framför allt eftersom ämnet är nytt och att det inte finns så mycket skrivet om det tidigare. Detta faktum har emellertid också givit mig mycket huvudbry eftersom det varit svårt att hitta relevant litteratur. Det är dock min förhoppning att denna uppsats kan sprida lite ytterligare ljus över detta ämnesområde. Jag vill framföra ett stort tack till min handledare professor Hans-Heinrich Vogel och till alla som bistått med råd och uppmuntran under mitt skrivande!

Lund, maj 2002

Per Henrik Hedbrant

Förkortningar

ADB	Automatisk databehandling
BrP	Lag (1964:163) om införande av brottsbalken
EES	Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde
HD	Högsta domstolen
IT	Informationsteknik
PUL	Personuppgiftslag (1998:204)
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:10)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

1 Inledning

1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att studera hur tillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen och dess hänvisning till personuppgiftslagen egentligen stämmer överens med offentlighetsprincipen. Huvuddelen av uppsatsen koncentreras kring en genomgång och analys av praxis gällande 7 kap. 16 § sekretesslagen och personuppgiftslagen. Syftet är att ge en bild av hur 7 kap. 16 § tillämpas praktiskt av myndigheterna vid begäran om utlämnande av allmän handling med personuppgifter och huruvida denna tillämpning egentligen är förenlig med den svenska offentlighetsprincipen. Intressanta underfrågor som uppkommer gäller också den underliggande konflikten mellan svensk och EG-rättslig offentlighets- och integritetssyn.

Ett syfte med uppsatsen är också att visa på den betydande osäkerhet som råder på offentlighets- och integritetsområdet i och med personuppgiftslagens ikraftträdande samt huruvida en förändring av den svenska offentlighetsprincipen är nödvändig eller ej. Jag har ägnat relativt stor del av uppsatsen åt den praxis som finns på området. Flertalet domar behandlar överklagade myndighetsbeslut där enskilda eller företag blivit nekade utlämnande av uppgifter med hänvisning till 7 kap. 16 § sekretesslagen. Efter genomgång av denna praxis har jag identifierat och analyserat de tre viktigaste rättsfrågorna som domstolarna har haft att ta ställning till. Min avsikt är sedan att framföra mina egna synpunkter på rättstillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen och förhållandet till EG-lagstiftningen. Avslutningsvis avser jag att diskutera eventuella framtida lösningar av problemet och presentera olika åsikter om detta som framförts i litteraturen.

1.2 Metod och avgränsningar

Jag har valt att utforma denna uppsats i form av en rättsutredning och har använt mig av traditionell juridisk metod med undersökningar av lagtext, praxis och doktrin. Uppsatsen innehåller både deskriptiva och analyserande delar där de två första avsnitten är deskriptiva med redogörelser för problem samt praxis. De följande kapitlen är av mer analyserande karaktär och innehåller en rättsfallsanalys samt rättspolitisk diskussion.

Förhållandet mellan offentlighet och personlig integritet väcker många frågor av såväl strikt juridisk karaktär som rättspolitisk karaktär. Av utrymmesskäl har jag dock valt att inte gå in speciellt djupt på de mer abstrakta rättspolitiska eller rättskulturella aspekterna. Man skulle också mycket väl kunna gå in på en betydligt mer ingående diskussion kring konflikten mellan den svenska och EG-rättsliga förvaltningstraditionen. Jag

har dock i stället valt att lägga tyngdpunkten vid den svenska rättstillämpningen och konsekvenserna för offentlighetsprincipen.

1.3 Material

När det gäller litteratur på detta område kan man konstatera att utbudet är mycket begränsat. Eftersom denna uppsats problemställning i princip har uppstått i samband med personuppgiftslagens tillkomst 1998 har jag också givetvis varit beroende av nyskriven litteratur. Det finns ett antal böcker som behandlar personuppgiftslagen ur olika aspekter men ingen som mer utförligt berör frågan om denna lags tillämpning i kombination med 7 kap. 16 § sekretesslagen vid begäran om utlämnande av allmän handling. Daniel Westman har dock skrivit några matnyttiga artiklar om bestämmelsen i tidskriften *Lov & Data* där han också analyserar rättsfall på området. I övrigt har jag till stor del studerat offentligt tryck som utkommit de senaste åren. I brist på doktrin har rättsfallen fått en framträdande plats i denna uppsats. När det gäller rättsfallen är merparten avgöranden från kammarrätterna då det i skrivande stund endast finns två avgöranden från regeringsrätten och ett från Högsta domstolen avseende uppsatsens ämnesområde. Det sista rättspolitiska avsnittet är till stor del baserat på diskussionen mellan juristen Krister Thelin och journalisten Anders R Olsson i debattboken *Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med cyberrymden?* från 1998.

1.4 Disposition

Jag har valt att inleda uppsatsen med en kortfattad bakgrund till personuppgiftslagen och den nuvarande lydelsen av 7 kap. 16 § sekretesslagen. Anledningen till att jag valt att ta med detta kapitel är att införandet av dessa bestämmelser är upphovet till de problem som senare tas upp i uppsatsen. I kapitel 3 behandlar jag de problem som enligt min uppfattning har uppstått eller kan komma att uppstå ur offentlighetssynpunkt vid tillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen. Dessutom diskuteras framtida problem med tillämpningen i samband med ett eventuellt införande av en rätt att få ut allmänna handlingar elektroniskt, något som för närvarande utreds av regeringen.

Efter detta avsnitt följer i kapitel 4 en redogörelse för den praxis som finns på området. Eftersom endast två avgöranden än så länge finns från Regeringsrätten och endast ett från Högsta domstolen är flertalet refererade fall från kammarrätterna. Rättsfall har haft en betydande plats i uppsatsen och därför har jag använt och studerat i princip alla de fall som i dagsläget finns på området. I kapitel 5 följer sedan en analys av praxis där jag tar upp de tre enligt min bedömning huvudsakliga rättsfrågorna som domarna har handlat om. Jag har valt att lägga analysdelen i ett separat kapitel och inte efter varje enskilt rättsfall eftersom jag anser att denna uppläggning ger en bättre översikt. Analysdelen är uppbyggd som en lagkommentar där varje

bestämmelse kommenteras med utgångspunkt från de aktuella domarna. Det följande kapitlet belyser något mer grundläggande och rättspolitiska aspekter på de problem som tidigare presenterats i uppsatsen. I detta avsnitt förs också fram två olika syner på om och i så fall hur offentlighetsprincipen bör förändras i framtiden. Uppsatsen avslutas sedan med en slutdiskussion där jag kort sammanfattar vad jag kommit fram till och framför egna reflektioner.

2 Bakgrund

2.1 Allmänt

I ett modernt samhälle används uppgifter om enskilda individer i en mängd olika sammanhang, både av offentliga och privata användare. Sverige har en lång tradition som innebär att medborgarna ges insyn i myndigheternas verksamhet genom den s.k. offentlighetsprincipen.¹ Denna offentlighetstradition komplicerar avgränsningen av integritetsskyddet och tydliggör den oundvikliga konflikten mellan informationsskydd och informationsfrihet.² Det finns ett antal grundlagsbestämmelser i 2 kap. RF som befäster individens integritetsskydd, bl.a. att individens personliga integritet inte får kränkas genom att uppgifter om denne registreras med hjälp av automatisk databehandling (2 kap. 3 § andra stycket RF). Både den gamla datalagen och den nu gällande personuppgiftslagen (PUL) har alltså förankring i regeringsformen.

Förhållandet mellan handlingsoffentligheten å ena sidan och skyddet för personuppgifter å andra sidan är en fråga som diskuterats flitigt.³ Frågan blir också alltmer aktuell bl.a. med tanke på att personuppgiftslagen började gälla fullt ut hösten 2001. I och med personuppgiftslagens ikraftträdande ändrades också bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen. Denna ändring har blivit starkt kritiserad, främst av företrädare från media, eftersom många anser att bestämmelsen i kombination med personuppgiftslagen kraftigt ökar myndigheternas möjligheter att sekretessbelägga personuppgifter och att den svenska offentlighetsprincipen därmed hotas.

Sedan ADB blev kommersiellt gångbar i slutet av 1960-talet har bearbetningar av personuppgifter ökat kraftigt och ersatt manuella rutiner samtidigt som en ökad behandling möjliggjordes. I början av 70-talet var bearbetning av uppgifter om enskilda med hjälp av ADB fortfarande relativt sällsynt men sedan dess har utvecklingen gått mycket fort. En grundläggande motsättning mellan yttrandefrihetslagstiftning och personuppgiftslagstiftning uppmärksammades under 80- och 90-talen då det handlade om bestämmelser i datalagen (1973:289) respektive bestämmelser i YGL och TF. Det handlade då främst om behandling av personuppgifter som sker i publiceringens ”för- och efterstadier”, exempelvis att skapa olika typer av register samt att hålla information tillgänglig i arkiv.⁴ Konflikten har i nuläget som sagt skärpts ytterligare i och med Internets ökade användning och det moderna personuppgiftsskyddet inriktning på även annan typ av behandling av personuppgifter än sådan som sker i register.

¹ För vidare läsning se t.ex., SOU 1997:39, s. 467 ff.

² Se kapitel 6

³ Se prop. 1973:33 s. 85 f., eller prop. 1997/98:44 s. 29 f.

⁴ Lindberg, A, Westman, D, *Praktisk IT-rätt*, 2 uppl. 2001, s. 92.

Det handlar dels om förhållandet mellan personuppgiftsskyddet och TF och YGL, dels om förhållandet till yttrandefrihetsskyddet i Europakonventionens art 10.⁵ Regeringen tillkallade i april 1998 en kommitté med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet för att om möjligt vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället. Syftet var att överväga och lämna förslag till hur offentlighetsprincipen skall kunna tillämpas under nya och framtida tekniska förutsättningar.⁶ Kommittén avgav i januari 2001 delbetänkandet *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3).

2.2 Personuppgiftslagen

Skyddet för den personliga integriteten som nämns i regeringsformen skapades ursprungligen genom 1973 års datalag. Den har dock i och med den snabba IT-utvecklingen alltmer framstått som omodern och ersattes 1998 med personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen grundar sig på ett EG-direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Regeringen beslutade 1995 att tillsätta en kommitté som skulle göra en revision av datalagen och analysera hur dataskyddsdirektivet skulle implementeras i svensk lagstiftning samt lämna förslag till eventuell anpassning av grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet. Kommittén avgav 1997 betänkandet *Integritet, offentlighet, informationsteknik* (SOU 1997:39), som innehöll bl.a. förslag till ny persondatalag. Bestämmelserna i dataskyddsdirektivet innebär att själva hanteringen av personuppgifter regleras och bygger således på en s.k. hanteringsmodell, d.v.s. att det i lagen anges i vilka fall och under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas. Kommittén ansåg att det inte var möjligt att implementera direktivet på annat sätt än att införa lagstiftning av hanteringsmodell. Regeringen baserade sin proposition (prop. 1997/98:44) på detta betänkande och den nya personuppgiftslagen antogs av riksdagen i maj 1998. Lagen trädde i kraft den 24 oktober 1998, men började inte gälla fullt ut förrän den 1 oktober 2001.

Det gamla systemet enligt datalagen med licens och tillstånd avskaffades och ansvaret för att behandling av personuppgifter sker på ett lagligt sätt lades i stället på den som behandlar sådana uppgifter.⁷ Personuppgiftslagen gäller alltså själva behandlingen av personuppgifter. En personuppgift är enligt lagen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet (3 §). Med behandling avses i stort sett allt man kan göra med sådana uppgifter, t.ex. att samla in, söka, bevara och sprida uppgifter. Lagen omfattar behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserade. Den gäller dock även för manuell behandling

⁵ Se NJA 2001 s. 409 (kapitel 4.4.3).

⁶ Se Dir. 1998:32

⁷ Petersson, R, Reinholdsson, K, *Personuppgiftslagen i praktiken*, 2 uppl. 2000, s. 16.

om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter, som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 § andra stycket). Man måste kunna söka bland uppgifterna med hjälp av mer än *en* sökväg i samlingen för att det skall vara fråga om ett register.⁸

Behandling av personuppgifter av rent privat natur är undantagen från lagens tillämpningsområde (6 §). Om förhållandet till tryck- och yttrandefriheten stadgas i 7 §. Personuppgiftslagen gäller ej i de fall tillämpning skulle strida mot bestämmelserna i TF eller YGL. Vidare gäller endast delar av lagen för sådan behandling som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Undantag för offentlighetsprincipen görs i 8 §. Där föreskrivs att lagen ej skall tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter. Det finns även i dataskyddsdirektivets ingress en förklaring att genomförandet av direktivet gör det möjligt att ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar (p. 72). Denna punkt infördes för övrigt på svenskt initiativ.⁹

I 10 § finns en uttömmande uppräkningslista över de fall då personuppgifter *får* behandlas, som t.ex. att personuppgifter i princip får behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke. I annat fall krävs att behandlingen är nödvändig för vissa ändamål som anges i punkterna a-f i samma paragraf. Känsliga personuppgifter definieras i 13 § och för dessa gäller ett generellt förbud. Enligt 33 § är det som huvudregel förbjudet att överföra personuppgifter till tredje land, d.v.s. stat som ej ingår i EU eller EES, med avsikt att behandla dem där. Överföring är dock i detta fall tillåten om det tredje landet har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter.

2.3 7 kap. 16 § sekretesslagen

Vid allt utlämnande av allmänna handlingar kan begränsningar följa av sekretesslagen (1980:100). Bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen har sitt ursprung i lag (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Den infördes sedan i 1980 års sekretesslag med vissa justeringar i 7 kap. 16 § med lydelsen:

”Sekretess gäller för personuppgift i personregister som avses i datalagen (1973:289), om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i strid med datalagen.”

De ursprungliga motiven var bl.a. att skapa kontroll över möjligheterna att genom inhämtande av uppgifter från befintliga register bygga upp nya som används för andra ändamål än de ursprungliga.¹⁰ Man befarade ökade risker

⁸ SOU 1997:39 s. 339 f.

⁹ SOU 1997:39 s. 214.

¹⁰ Prop. 1973:33 s. 100 f.

för den personliga integriteten i samband med den ökande användningen av automatisk behandling av personuppgifter. Den nuvarande lydelsen fick stadgandet i samband med personuppgiftslagens införande¹¹:

”Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).”

Den nya lydelsen har alltså fått ett vidare tillämpningsområde jämfört med vad som gällde tidigare. För det första är bestämmelsen tillämplig vid alla utlämnanden från en myndighet som innefattar personuppgifter, oavsett varifrån i myndighetens informationstillgångar som uppgifterna hämtas. För det andra skall ett utlämnande nu bedömas i enlighet med personuppgiftslagen som ju omfattar all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter samt behandling i manuella register. Datalagen gällde ju endast personuppgifter i personregister. Alltså torde prövningar enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen oftare aktualiseras vid tillämpning av den nya lydelsen. Det förtjänar att påpekas att inskränkningen i myndigheternas möjlighet att lämna ut personuppgifter regleras av bestämmelsen i 7 kap. 16 § och inte av bestämmelserna i personuppgiftslagen. Detta kommer att beröras utförligare nedan.

¹¹ Prop. 1997/98:44 s. 147.

3 Tillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen

3.1 Problem med offentlighetsprincipen

3.1.1 Allmänt

Vad innebär tillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen när en myndighet får in en begäran om utlämnande av allmän handling som innehåller personuppgifter? Efter att ha konstaterat att det rör sig om en allmän handling enligt reglerna i 2 kap. TF kommer sekretessbestämmelsen in i bilden. Myndigheten har enligt 7 kap. 16 § egentligen inte att bedöma om ett utlämnande i sig kan antas strida mot personuppgiftslagen, utan om sökandens behandling av begärda uppgifter *efter* utlämnandet kan antas strida mot bestämmelserna i personuppgiftslagen eller ej.¹² Det faktum att personuppgiftslagen ersatt datalagen har komplicerat myndigheternas prövning enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen. Det har ifrågasatts om tillämpningen strider mot den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen. Bestämmelsens förhållande till offentlighetsprincipen kan ifrågasättas med utgångspunkt från ett flertal aspekter vilka diskuteras nedan.

3.1.2 Anonymitetsskyddet

En grundläggande princip för personuppgiftsskyddet i personuppgiftslagen är att personuppgifter bara får behandlas för vissa uttryckligt angivna ändamål. När det gäller reglerna om utlämnande av allmänna handlingar är utgångspunkten att utlämnandefrågan skall prövas utan hänsynstagande till sökandens identitet. Inte heller ska sökanden behöva uppge det ändamål för vilket handlingarna önskas utlämnade.¹³ I 2 kap. 14 § tredje stycket TF stadgas följande:

”Myndighet får inte på grund av att någon begär att få taga del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.”

Denna huvudregel har gjort att personuppgiftsskyddet i 7 kap. 16 § sekretesslagen fått utformningen att sekretess gäller ”om det kan antas” att utlämnade uppgifter kan komma att behandlas i strid med gällande personuppgiftslagstiftning, tidigare datalagen och numera personuppgiftslagen. Eftersom personuppgiftslagen ändå vid bedömningen

¹² SOU 2001:3, s. 192.

¹³ Bohlin, A, Offentlighetsprincipen, 6 uppl. 2001, s. 146.

om en behandling strider mot lagen fäster stor vikt vid ändamålen för behandlingen, spelar lydelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen mindre roll.

Daniel Westman menar angående detta att det finns anledning att ifrågasätta om inte hänvisningen till personuppgiftslagen i stället för till datalagen innebär en mer omfattande sekretess för personuppgifter än vad som uppmärksammades vid tillkomsten av den nya lydelsen av 7 kap. 16 § sekretesslagen.¹⁴ Som tidigare påpekats så gäller sekretess i nuläget inte bara för personuppgifter som ingår i ett enhetligt register utan för alla personuppgifter som finns hos en myndighet. Personuppgiftslagen har också ett betydligt bredare tillämpningsområde än den gamla datalagen hade och gäller alla former av automatiserad eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och inte bara register. Det kan röra sig exempelvis om lagring av ett vanligt Word-dokument som innehåller personuppgifter. En fråga som aktualiserats i ett antal rättsfall på sistone är också huruvida s.k. cookies och e-postloggar omfattas av personuppgiftslagen eller ej.¹⁵ Personuppgiftslagen anger också uttryckligen i vilken utsträckning behandling överhuvudtaget får ske (10 §). Inskränkningarna som görs i lagens tillämplighet har också en viss betydelse i detta sammanhang. I 6 § respektive 7 § undantas behandling av rent privat natur samt behandling som skyddas av yttrandefrihetsskyddet i TF och YGL och behandling uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Dessa inskränkningar innebär ju att rätten att ta del av allmänna handlingar ofta ändå kommer att vara beroende av vem som står bakom en begäran och vilka syften denne har.¹⁶ Det kan naturligtvis vara mycket svårt för en myndighet att avgöra om ett utlämnande skulle strida mot personuppgiftslagen. För att inte bestämmelsen i 2 kap. 14 § tredje stycket TF skall bli helt verkningslös avseende alla allmänna handlingar som innehåller personuppgifter, borde det i alla fall krävas någon form av indikation på att uppgifterna kan komma att behandlas i strid med personuppgiftslagen för att en myndighet skall ha rätt att undersöka saken närmare. Man bör i första hand vara försiktig vid begäran om massuttag av uppgifter eller vid begäran av selekterade uppgifter.¹⁷

3.1.3 Syftesprövningen

Som nämnts i föregående kapitel kommer bedömningen enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen och bestämmelserna i personuppgiftslagen i konflikt med förbudet att efterforska syftet bakom en begäran att ta del av allmän handling. En annan aspekt på detta är att denna syftesprövning försätter de prövande myndigheterna i en delvis ny situation. Datalagen byggde på ett system där inrättandet och förändret av personregister krävde licens av

¹⁴ Westman, D, *Sekretess för personuppgifter*, Lov & Data nr 61, 2000, s. 7.

¹⁵ Se t.ex. RÅ 1999 ref. 18

¹⁶ Westman, D, a.a. s. 7.

¹⁷ Prop. 1973:33 s. 140.

Datainspektionen som följaktligen då gjorde sekretessprövningarna.¹⁸ Det nya systemet innebär alltså att myndigheterna nu måste ta ställning till om den behandling som de begärda uppgifterna skall användas till är förenliga med personuppgiftslagen. Det är uppenbart att en sådan bedömning många gånger kan vara mycket svår att göra. En fråga man kan ställa sig angående detta är om myndigheterna alltid i dagsläget är beredda på och kompetenta nog att göra dessa bedömningar. Man kan också fråga sig huruvida myndigheterna har tid och resurser att göra så pass ingående bedömningar som ändå krävs. Det är också sannolikt att antalet begäran om utlämnande kommer att öka betydligt om en rätt till elektroniskt utlämnande införs.¹⁹ Detta problem uppmärksammades också i SOU 2001:3.²⁰ Justitiedepartementet utarbetade i februari 2001 en enkät för en offentlig utvärdering av EG-direktivet om personuppgifter som remitterades till bl.a. myndigheter, organisationer och företag (Ds 2001:27). Ett överväldigande stort antal av de tillfrågade myndigheterna uttryckte klagomål över hur svårtillämpad personuppgiftslagen är, framför allt vad gäller handlingsoffentligheten. Det påpekades bl.a. att frågor om sekretess och offentlighet rent allmänt är svåra för myndigheterna att hantera och att införandet av personuppgiftslagen ytterligare har komplicerat rättsläget med ökat administrativt arbete som följd.²¹ Problem med tillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen uppgavs också utgöra svårigheter.

Om man studerar den knapphändiga praxis som finns angående överklagade myndighetsbeslut på detta område finns ingen tydlig tendens åt varken ena eller andra hållet. Man kan möjligen ana att kammarrätterna har intagit en ganska restriktiv hållning avseende utlämnande av personuppgifter efter personuppgiftslagens ikraftträdande.²² I och med att rättspraxis utbildas kommer det antagligen att underlätta för myndigheterna. Emellertid kvarstår det faktum att syftesprövningen rimmar illa med anonymitetsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket TF.

3.1.4 Elektronisk utlämnande

Något som kommer att ha betydelse för offentlighetsprincipen och skyddet för den personliga integriteten i framtiden är huruvida en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar elektroniskt kommer att införas. Enligt 2 kap. 13 § TF är en myndighet inte skyldig att lämna ut upptagning för ADB i annan form än utskrift. I betänkandet SOU 2001:3 föreslog Offentlighets- och sekretesskommittén en rätt att hos myndigheterna få ut elektroniskt lagrade handlingar inte bara i form av utskrift utan även i elektronisk form. Detta skulle genomföras genom att det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF togs bort. Denna bestämmelse stadgar att en myndighet inte är skyldig att

¹⁸ SOU 2001:3 s. 214.

¹⁹ Se kapitel 3.1.4

²⁰ Reservation av Inger René (m) i: SOU 2001:3 s. 326.

²¹ Ds 2001:27 s. 25.

²² Se kapitel 4

lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Den grundlagsfästa rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling kommer därmed att gälla i princip generellt, oavsett i vilken form en handling finns lagrad. Handlingar som kräver undertecknande, t.ex. domar eller beslut, kan inte utan vidare lämnas ut elektroniskt. Det krävs då att handlingen "låsts", t.ex. med en digital signatur vilket fortfarande inte har ansetts tillräckligt utvecklat.²³ När det gäller andra uppgiftssammanställningar och handlingar där underskrift inte krävs, t.ex. registerutdrag, finns redan i dagsläget förutsättningar att lämna ut dessa elektroniskt i den mån det finns tekniska möjligheter och inga särskilda föreskrifter som förhindrar detta.²⁴

Utlämnanden på datamedium skulle på många sätt kunna innebära en ökad integritetsrisk eftersom sådana utlämnanden underlättar uttag av stora mängder uppgifter som senare lättare kan bearbetas automatiskt. Offentlighets- och sekretesskommittén konstaterade att riskerna för den personliga integriteten i samband med elektronisk utlämning av allmänna handlingar måste sättas i relation till att användningen av IT fått en så stor spridning i samhället i stort. Det är i första hand spridningen av uppgifter som innebär integritetsrisker och inte myndigheternas utlämnande.²⁵ Kommittén ansåg att tillfredsställande skydd mot intrång föreligger, främst genom 7 kap. 16 § sekretesslagen, samt att man i första hand skall koncentrera sig på att förhindra spridning av känsliga personuppgifter och inte begränsa förutsättningarna att få ut allmänna handlingar. Betänkandet har nu lett till att regeringen den 6 december 2001 lade fram en proposition (prop. 2001/02:70), där man anser att någon skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte skall införas i grundlag. I stället föreslås att TF ändras så att det blir möjligt att införa en sådan skyldighet i vanlig lag.

Det står klart att elektroniska utlämnanden för med sig nya situationer och sannolikt skärpta motsättningar mellan informationsfrihetsintressen och motstående intressen av informationsskydd. Avvägningen av dessa intressen kommer i gällande rätt att koppla framför allt till 7 kap. 16 § sekretesslagen.²⁶ Myndigheter har också uttryckt farhågor över att denna bestämmelse kommer att få ökad betydelse och användning om myndigheterna i framtiden blir skyldiga att lämna ut allmänna handlingar elektroniskt.²⁷ Regeringen ansåg till skillnad från Offentlighets- och sekretesskommittén inte att de integritetsproblem som kan uppkomma genom att utskriftsundantaget tas bort skulle kunna lösas genom tillämpning av 7 kap. 16 § sekretesslagen och personuppgiftslagen tillsammans med undantag i registerförfattningar. Man konstaterar att det i princip saknas rättspraxis avseende denna bestämmelse och att denna rättsliga osäkerhet

²³ Se t.ex. prop. 1999/2000:86

²⁴ SOU 1997:39 s. 540.

²⁵ SOU 2001:3 s. 208.

²⁶ Seipel, P, *Insynens gränser – allt eller intet?*, 2000, s. 19.

²⁷ Ds 2001:27 s. 119.

innebär stora bedömningsproblem för de beslutande myndigheterna.²⁸ Detta måste åtgärdas innan en grundlagsbestämmelse avseende elektroniskt utlämnande kan införas. Med anledning av detta tillsattes en utredning av regeringen den 21 februari 2002 som bl.a. gavs i uppdrag att överväga behovet av en ändring av 7 kap. 16 § sekretesslagen (Dir. 2002:31). Utredningsuppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2003.

²⁸ Prop. 2001/02:70 s. 31.

4 Praxis

4.1 Allmänt

Domstolspraxis avseende utlämnande av allmänna handlingar och 7 kap. 16 § sekretesslagen är fortfarande mycket sparsam och det finns i dagsläget endast två avgöranden från Regeringsrätten varför rättsläget än så länge får anses ganska osäkert. De avgöranden som finns tar sikte på i huvudsak tre rättsfrågor: huruvida personuppgiftslagen överhuvudtaget är tillämplig på utlämnandet i fråga samt, om detta anses vara fallet, huruvida denna lag hindrar ett eventuellt utlämnande eller ej, vilket oftast får avgöras efter en intresseavvägning. Några domar har också behandlat tolkningen av 7 § PUL. Nedan följer en tämligen uttömmande redogörelse för den praxis som finns på området om 7 kap. 16 § sekretesslagen. Jag har valt att kategorisera fallen efter den rättsfråga som de huvudsakligen behandlar. Jag kommer först att redogöra för omständigheterna i fallen följt i nästkommande kapitel av en analys av vad domstolarna i de refererade fallen kommit fram till.

4.2 Personuppgiftslagens tillämplighet

4.2.1 Kammarrättens i Stockholm dom 2000-09-21, mål nr 3398-2000

En person hade hos ett kommunalt bostadsbolag begärt att få ut en förteckning över gällande hyreskontrakt som tecknats med giltighet fr.o.m. 1997-01-01. Bostadsbolaget fattade ett beslut om att tillhandahålla begärd förteckning med ett flertal uppgifter men samtidigt beslutades att inte infoga namnuppgifter i förteckningen. Detta motiverades med att det vore en otillåten behandling av personuppgifter och att uppgifterna därmed omfattades av sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen. Klaganden överklagade beslutet att inte lämna ut namnen på köande i den interna kön och begärde att de handlingar som berörde bostadsbolagets kö, lägenhetsförmedling och kontraktsskrivande sedan den 1 januari 1997 skulle göras tillgängliga för denne på bolagets kontor.

Kammarrätten anförde att det var klagandens förmodade hantering av de begärda uppgifterna som skulle antas ske i strid mot personuppgiftslagen för att personuppgifterna skulle omfattas av sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen. I den förteckning som bostadsbolaget lämnat in till domstolen, vilken inte innehöll några namnuppgifter, framgick att uppgifterna endast var sorterade efter adress och att någon annan sökingång i förteckningen inte fanns. Förteckningen var ett manuellt register. Enligt

Kammarrättens mening skulle förteckningen, om den kompletterades med ytterligare en kolumn bestående av ett eller flera namn per rad, inte komma att få en ytterligare sökingång. Det manuella registret skulle alltså fortfarande endast vara sökbart på ett kriterium, nämligen adresserna. Personuppgifterna i förteckningen skulle alltså inte, som det stadgas i 5 § PUL, komma att vara tillgänglig för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Det fanns heller inte enligt Kammarrätten någon anledning att anta att klaganden utifrån vad hon uppgett om hur hon skulle hantera uppgifterna skulle komma att behandla dessa i strid med personuppgiftslagen. De aktuella personuppgifterna omfattades därmed inte av sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen. Kammarrätten fann dock att sekretess skulle kunna föreligga enligt 7 kap. 25 § andra stycket sekretesslagen eller annan bestämmelse. Därför undanröjdes bostadsbolagets beslut och målet visades åter till bostadsbolaget för ny prövning.

4.2.2 Kammarrättens i Sundsvall dom 2000-06-14, mål nr 1443-2000

En man hade begärt att få ut uppgifter från Umeå universitet om namn, personnummer och resultat för dem som fått skriva ett speciellt högskoleprov som hölls på en vardag. Universitetet avslog mannens begäran med hänvisning till 7 kap. 16 § sekretesslagen och 10 § PUL. Man ansåg att mannens skäl att få ut uppgifterna inte vägde tyngre än den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten. Mannen överklagade till Kammarrätten i Sundsvall och anförde att skaderisk enligt personuppgiftslagen endast kunde uppstå vid massuttag i någon form eftersom de begärda uppgifterna rörde färre än tio personer gick det inte att hänvisa till personuppgiftslagen. Universitetet invände att mannens begäran gav intryck av ett diskriminerande intresse eftersom personerna han ville ha uppgifter om hade judisk trosbekännelse och var sjundedagsadventister.

Kammarrätten konstaterade efter att ha studerat lagmotiven att den enskildes begäran inte behöver avse massuttag av personuppgifter för att 7 kap. 16 § sekretesslagen skall kunna tillämpas. Även en begäran som exempelvis avser ett urval av personuppgifter kan tillsammans med andra omständigheter utgöra ett tillräckligt stöd för bedömningen att villkoren i 7 kap. 16 § sekretesslagen kan anses uppfyllda. Kammarrätten hade alltså att avgöra om det förelåg andra omständigheter som tydde på att de begärda uppgifterna var avsedda att användas på sådant sätt att personuppgiftslagen blev tillämplig enligt 5 § PUL. Enligt 10 § f PUL får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse skall kunna tillgodoses och sedan skall en intresseavvägning göras mellan detta intresse och den registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten. Av 22 § PUL framgår att uppgifter om personnummer bara får behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Kammarrätten konstaterade

att mannen hade underlåtit att ange ändamålet med insamlingen av personuppgifterna och dessutom inte bestritt Umeå universitets invändning om diskriminerande intressen. Det fanns därmed anledning att anta att uppgifterna skulle komma att användas på så sätt att personuppgiftslagen var tillämplig samt att ett utlämnande skulle innebära att uppgifterna behandlades i strid med bestämmelser i denna lag, däribland 10 f § och 22 §. Sekretess gällde därför för uppgifterna enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen.

4.2.3 RÅ 2001 ref. 35

Programvaruföretaget Virtutech AB begärde hos Kungliga Tekniska högskolan (KTH) att få ut betygsuppgifter gällande ca 1400 studenter vid KTH som under vissa år påbörjat studier inom vissa områden och antingen tagit examen eller tenterat minst 120 poäng. Enligt uppgift skulle personuppgifterna ligga till grund för eventuell rekrytering av personal. Bolaget uppgav att de efterfrågade uppgifterna skulle behandlas manuellt och varje students genomsnittsbetyg skulle beräknas. De betyg som var intressanta från rekryteringssynpunkt skulle läggas i en hög för sortering utifrån principen ”högsta genomsnittsbetyg överst”. Berörda studenter, som endast skulle vara ett fåtal, skulle kontaktas via telefon. Handlingarna skulle vid ett utlämnande från KTH vara sorterade efter studenternas efternamn. Avgörande i målet var om personuppgifterna, p.g.a. mängden handlingar och att de var sorterade studenternas efternamn, skulle ”ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier” enligt 5 § PUL. Om så inte skulle anses vara fallet måste det avgöras om den manuella hantering som bolaget avsåg att genomföra tillsammans med övriga omständigheter medförde att uppgifterna var avsedda att ingå i en sådan samling.

KTH konstaterade vid sin prövning att en betygsuppgift hos KTH i normalfallet är såväl allmän som offentlig handling, men att 7 kap. 16 § sekretesslagen med sin hänvisning till personuppgiftslagen kan hindra detta. Vid sin bedömning fann KTH att de efterfrågade personuppgifterna hos bolaget skulle komma att utgöra ett sådant manuellt register som omfattas av 5 § andra stycket PUL. KTH fann att det enda fall av laglig behandling av personuppgift som skulle kunna komma ifråga var för marknadsföringsändamål enligt 10 § f PUL. Vid den intresseavvägning som gjordes fann KTH inte att det förelåg omständigheter som gjorde att bolagets intressen kunde anses ha en tydlig övervikt. Alltså avlog KTH bolagets begäran eftersom sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen förelåg. Virtutech överklagade beslutet till Kammarrätten i Stockholm och vidhöll sin begäran. Bolaget anförde bl.a. att personuppgifterna inte skulle databehandlas och att något manuellt register i personuppgiftslagens mening inte skulle komma att upprättas. Kammarrätten instämde emellertid i KTH:s bedömning och avlog överklagandet. Virtutech överklagade Kammarrättens avgörande till Regeringsrätten.

I ett av bolaget ingivet intyg gav professorn i rättsinformatik vid Stockholms universitet Peter Seipel sin syn på argumentationen i målet och rättssituationen i stort. Regeringsrätten anförde att i målet hade inte framkommit skäl att anta att bolaget skulle komma att hantera eller behandla betygshandlingarna på annat sätt än vad bolaget uppgivit. Vidare anfördes att av lagtexten, förarbetena och dataskyddsdirektivet fick det anses framgå att någon form av förberedelse eller bearbetning måste ha ägt rum för att personuppgifter i ett antal dokument skall kunna anses vara ett register enligt definitionen i 5 § andra stycket PUL. Detta resonemang ledde till slutsatsen att en sortering av ett antal dokument i en viss ordning inte utan ytterligare åtgärder, t.ex. inrättandet av sökfunktioner i form av kortregister eller sökmarkörer, kan anses uppfylla kravet i lagtexten. Alltså kunde inte personuppgifterna i de begärda handlingarna anses ingå i en sådan strukturerad samling som omfattas av personuppgiftslagen. Frågan var då om handlingarna efter bolagets gallring och sortering efter genomsnittsbetyg kunde sägas ingå i en sådan samling. Regeringsrätten menade att utan ytterligare bearbetning av handlingarna var kravet på bearbetning inte heller uppfyllt i denna situation. Sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen förelåg alltså inte för de begärda handlingarna och Regeringsrätten upphävde Kammarrättens dom och KTH:s beslut.

4.3 Intresseavvägning

4.3.1 Kammarrättens i Jönköping dom 1999-11-16, mål nr 3865-1999

Företaget Medipharm AB som bl.a. säljer produkter som används av mjölkbönder begärde hos Jordbruksverket att få ta del av adressuppgifter för de lantbrukare i Sverige som innehar en mjölkkvot som överstiger motsvarande 15 mjölkkor. Uppgifterna användes av verket för administration av gemenskapsbestämmelser beträffande kvotering av mjölkproduktionen. För företaget möjliggjorde de efterfrågade uppgifterna en effektiv marknadsföring av ett eller flera ensileringsmedel på marknaden mot en viss kundgrupp, nämligen mjölkproducenter över en viss minsta storlek. Uppgifterna skulle sorteras av företaget på visst sätt och användas för att skicka ut information om biologiska ensileringsmedel. Företaget hade enligt 36 § PUL ingivet skriftlig anmälan om personuppgiftsbehandling till Datainspektionen. Jordbruksverket konstaterade att de efterfrågade uppgifterna var personuppgifter och att de inte omfattades av sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen. Verket konstaterade också att uppgifterna skulle behandlas på automatisk väg av företaget före ett eventuellt utskick av information om ensileringsmedel.

Enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Av 10 § f PUL framgår att personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses. Detta gäller om intresset väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Med hänvisning till 7 kap. 16 § sekretesslagen och 10 § PUL ansåg verket att det allmänna marknadsföringsintresset för företaget fick träda tillbaka för den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten. Detta i synnerhet som den enskilde jordbrukaren då denne ansökte om eller tilldelades mjölkkvot inte hade anledning räkna med att uppgifterna skulle komma att användas för marknadsföring. Uppgifterna lämnades därför inte ut. Kammarrätten i Jönköping gjorde samma bedömning. Det kunde enligt domstolen antas att ett utlämnande av personuppgifterna skulle medföra att uppgifterna behandlades i strid med personuppgiftslagen. Sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen gällde således för de aktuella uppgifterna.

4.3.2 Kammarrättens i Stockholm dom 2001-06-19, mål nr 1138-2001

Rikspolisstyrelsen hade, med hänvisning till bl.a. 7 kap. 11 § fjärde stycket och 16 § sekretesslagen, avslagit en begäran från AMF Pension om att få ut uppgifter om födelsetid (personnumrens första sex siffror) samt postnummer avseende polismyndighetens samtliga anställda. Syftet med begäran var att AMF skulle genomföra en direktmarknadsföringsåtgärd riktad mot privatanställda tjänstemän. Uppgifter om dessa skulle fås genom att AMF exkluderade samtliga offentliganställda samt samtliga privatanställda arbetare från ett register inhämtat från Statens Person- och Adressregister (SPAR). Uppgifter om offentliganställda hade AMF för avsikt att samla in från respektive myndighet. Uppgifterna skulle efter gallringen omedelbart raderas av AMF.

AMF överklagade Rikspolisstyrelsens beslut till Kammarrätten i Stockholm. Domstolen fann därvid att 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen sekretesslagen omfattade personnummer (födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra) och inte endast en del av sådant nummer, t.ex. födelsetid. Denna sekretessbestämmelse kunde följaktligen inte utgöra hinder mot ett utlämnande av de anställdas födelsetid eller postnummer. Vad gällde frågan om sekretess enligt 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen sekretesslagen fann Kammarrätten att bestämmelsen i och för sig kunde täcka in födelsetid och postnummer. Syftet med bestämmelsen var att ge offentliga funktionärer och deras familjer skydd mot hot och trakasserier. Med hänsyn till vad som upplysts i målet om den som begärt ut uppgifterna, hanteringen av

uppgifterna samt syftet med begäran om utlämnandet av uppgifterna fann Kammarrätten att det i förevarande fall saknades skäl att anta att den enskilde eller honom närstående utsattes för våld eller annat allvarligt men om de aktuella uppgifterna röjdes. Ett utlämnande av uppgifterna kunde således inte heller på denna grund vägras.

Vad slutligen gällde sekretessbedömningen utifrån 7 kap. 16 § sekretesslagen hänvisade Kammarrätten bl.a. till förarbetena till 10 § första stycket f PUL (prop. 1997/98:44 s. 122). Av uttalandet i propositionen framgick att intresset hos registrerade som inte hade motsatt sig behandling av personuppgifter för direkt marknadsföring ofta kunde antas väga ganska lätt i jämförelse med den personuppgiftsansvariges kommersiella intressen.²⁹ En intresseavvägning skulle vidare göras efter en helhetsbedömning. Vid en samlad bedömning fann Kammarrätten inte att hinder förelåg enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen mot att lämna ut de uppgifter som AMF begärt. Någon behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen kunde alltså inte antas komma till stånd genom ett utlämnande av uppgifterna till AMF. Kammarrätten upphävde Rikspolisstyrelsens beslut och förordnade att de efterfrågade uppgifterna skulle lämnas ut till AMF. Målet överlämnades till Rikspolisstyrelsen för handläggning.

4.3.3 Kammarrättens i Sundsvall dom 2001-06-29, mål nr 1157-2001

Bolaget Mecenat AB ansökte om utlämnande av utdrag ur Centrala studiestödsnämndens (CSN) register över studiestödmottagare på universitets- och högskolenivå i form av listor med namn, adress och postadress. Bolaget avsåg att använda de begärda uppgifterna för att distribuera ett av bolaget framtaget rabattkort för studenter vid universitet och högskolor. I sitt beslut bedömde CSN denna distribution som en form av marknadsföring av ett inte närmare angivet antal företags tjänster och produkter till studenter. CSN avslog bolagets begäran enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen efter att ha gjort en intresseavvägning enligt 10 § f PUL, där man konstaterade att bolagets intresse av att distribuera rabattkortet fick stå tillbaka för de registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten. Man hänvisade även till bestämmelsen om direkt marknadsföring och den registrerades ovillkorliga rätt att motsätta sig sådan behandling i 11 § PUL. Mecenat AB överklagade beslutet till Kammarrätten i Sundsvall.

I Kammarrätten argumenterade bolaget för att ett utlämnande enligt 10 § PUL är möjligt. Enligt bolaget fick det anses till nytta för de berörda studenterna att erhålla förmåner i form av rabatter som bolaget kan erbjuda genom erhållandet av personuppgifter från CSN. De studerande skulle inte

²⁹ Jfr SOU 1997:39, s. 362 f.

komma att utsättas för direktreklam kontinuerligt utan endast en gång per termin. Bolagets behandling av uppgifterna var således såväl nödvändig som berättigad eftersom det var fråga om ett intresse hos bolaget som skulle komma att gynna studenterna. Detta intresse vägde alltså tyngre än de registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten enligt bolaget. Man hänvisade också till att CSN tidigare lämnat liknande uppgifter till andra organisationer.

CSN avstyrkte bifall till överklagandet och anförde att de organisationer som tidigare beviljats uppgifter förmedlade information om utbildning, studiefinansiering samt arbetsmarknad och inte som i detta fall enbart marknadsföring. Kammarrätten instämde med CSN:s bedömning och fann efter en intresseavvägning enligt 10 § PUL att de registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten vägde tyngre än bolagets kommersiella intresse. Sekretess gällde alltså för uppgifterna enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen.

4.3.4 RÅ 2001 ref. 68

Bolaget Danisco Sugar AB hade hos Jordbruksverket begärt att få ta del av verkets adressregister över mjölkproducenter för att i marknadsföringssyfte kunna komma i kontakt med lantbrukare som kunde antas vara intresserade av bolagets foderprodukter. Bolaget hade för avsikt att vidta en automatiserad behandling av uppgifterna. Jordbruksverkets adressregister innehåller uppgifter om lantbrukarens namn, adress, telefonnummer, länskod, journalnummer och mjölkkvotsmängd i kilo. Jordbruksverket och, efter överklagande från bolaget, Kammarrätten fann att adressregistret inte kunde lämnas ut på grund av sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen. Bolaget överklagade därefter Kammarrättens dom till Regeringsrätten. Regeringsrätten redogjorde inledningsvis för 7 kap. 16 § sekretesslagen, 5 § PUL och 10 och 11 §§ PUL. Behandling av personuppgifter för ändamål som rör direkt marknadsföring kunde enligt Regeringsrätten vara tillåten, t.ex. efter en sådan intresseavvägning som anvisas i 10 § f PUL (prop. 1997/98:44, s. 66). Bolagets ändamål med den avsedda behandlingen fick enligt Regeringsrättens ses som ett berättigat intresse. Domstolen gick härfter in på bedömningen av om bolagets intresse av att behandla uppgifterna för marknadsföring kunde anses väga tyngre än den enskildes integritetsintresse. Med hänsyn till att det var fråga om marknadsföring riktad till näringsidkare, att uppgifterna i fråga inte kunde bedömas som känsliga samt att den enskilde kunde motsätta sig att personuppgifterna användes för direkt marknadsföring (11 § PUL) fann Regeringsrätten att bolagets kommersiella intressen fick anses väga tyngre än den enskildes integritetsintresse. Någon sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen gällde därför inte i det aktuella fallet. I målet hade inte framkommit att någon annan grund för sekretess förelåg. Handlingarna skulle därför lämnas ut till

bolaget. Jordbruksverkets beslut och Kammarrättens dom upphävdes därför av Regeringsrätten.

4.4 Journalistiska ändamål

4.4.1 Kammarrättens i Jönköping dom 2000-08-31, mål nr 1226-2000

Journalisten Zendry S. begärde hos Sjöfartsverket att få ut uppgifter om befälhavare på svenska fartyg ur sjöfartsregistret. Han ville ha namn, personuppgifter, behörighetsbevis, länsstillhörighet samt uppgift om på vilka fartyg de arbetade. Sjöfartsverket avslag S. begäran med hänvisning till 7 kap. 16 § sekretesslagen eftersom man ansåg befälhavarnas intresse för skydd mot kränkning av den personliga integriteten väga tyngre än Svärdkronas intresse av att få ut uppgifterna. Dessutom avvisade Sjöfartsverket Zendry S. hänvisning till att det i hans fall handlade om journalistiska ändamål enligt 7 § PUL och att utlämnandet därför låg utanför personuppgiftslagens tillämpningsområde. Verket konstaterade att Zendry S. vid tillfället inte var anställd vid någon tidning (S. skulle börja på Aftonbladet till sommaren). I yttrande till Kammarrätten i Jönköping menade Datainspektionen att mycket talade för att Svärdkronas arbete omfattades av grundlagsskyddet i TF. Man menade emellertid att arbetet avsåg något som låg i ett mycket tidigt skede av själva publiceringen och diskuterade frågan vilken anknytning som krävs mellan det datalagrade materialet och den framtida publiceringen. Domstolen gjorde bedömningen att inget annat framkommit i målet än att uppgifterna skulle användas av Zendry S. i sin yrkesutövning och att detta inte ansågs så osannolikt att det kunde lämnas utan avseende. Kammarrätten upphävde det överklagade beslutet och visade målet åter till Sjöfartsverket för handläggning.

4.4.2 Kammarrättens i Göteborg dom 2001-03-29, mål nr 7459-2000

Journalisten Sanna K. vid Göteborgs-Posten (GP) begärde hos Göteborgs kommun att få ut uppgifter avseende 2006 förtroendevalda och tjänstemän inom kommunen. Begäran avsåg ett utdrag ur kommunens personaladministrativa register med de namngivna personernas hemadress, hemtelefonnummer, personnummer, lön/arvode, tjänsteförmåner och anställningstid. Namn på och funktion för personerna bifogades skrivelsen i form av en Excel-fil på diskett. I skrivelsen anfördes att man önskade få begärda uppgifter i samma format om inget tekniskt hinder förelåg, men att man, om så skulle vara fallet, önskade erhålla uppgifterna på det sätt kommunen fann möjligt. Kommunstyrelsen avslag i beslut den 29 november 2000 Sanna K:s begäran med hänvisning till 7 kap. 16 § sekretesslagen,

alltså att sekretess ansågs gälla för personuppgifterna, eftersom det kunde antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Angående undantaget för journalistiska ändamål i 7 § PUL menade kommunen att eftersom GP begärde ut uppgifter på ett så stort antal personer förelåg risk för att tidningen tänkte bygga upp ett permanent register och att ett så omfattande register inte kunde försvaras med hänvisning till att det skall användas i journalistisk verksamhet. Tidningen å sin sida framhöll GP:s egenskap av en seriös morgontidning som höll på med ett större journalistiskt projekt att granska maktutövningen i kommunen, och att personnumren helt enkelt var ett arbetsredskap. för detta. Kammarrätten i Göteborg konstaterade inledningsvis att det begärda utdraget ur kommunens register var att anse som allmän handling enligt 2 kap. 3 § TF. Man framhöll att vissa former för att sprida yttranden har ett förstärkt skydd i TF och YGL och en periodisk skrift som GP omfattas av detta. Rätten att ge ut tidskrifter omfattar även en rätt att anskaffa uppgifter för att offentliggöra dem i tryckt skrift, dock krävs ett direkt samband med framställningen av ett grundlagsskyddat yttrande. I förarbetena till personuppgiftslagen anges att en invändning om att en behandling av personuppgifter avser sånt som är undantaget enligt 7 § PUL får godtas, om det inte av omständigheterna framstår att detta är så osannolikt att det kan lämnas utan avseende. Kammarrätten fann inga sådana omständigheter och upphävde det överklagade beslutet samt visade målet åter till Kommunstyrelsen i Göteborg för handläggning.

4.4.3 NJA 2001 s. 409

En person (Börje R.) publicerade på en webbplats ett antal personuppgifter, bl.a. en alfabetisk förteckning över 71 personer med angivande av arbets- eller uppdragsgivare och/eller befattning. Dessutom fanns länkar till andra sidor där personen nämns. Stockholms tingsrätt tillämpade datalagen och konstaterade att Börje R. saknade tillstånd att föra personregister och att i och med publiceringen på Internet lämna ut uppgifterna till tredje land. Börje R. dömdes därför till 50 dagsböter á 250 kr. Målet överklagades till Svea hovrätt som i stället tillämpade personuppgiftslagen enligt lindrigaste lagens princip (5 § andra stycket BrP). Domstolen fann att undantaget i 7 § andra stycket PUL för journalistiska ändamål inte var tillämpligt eftersom syftet med webbsidan inte enbart var journalistiskt utan även *”att sprida kännedom om de nedvärderande personuppgifterna som det är fråga om i målet”*. Börje R dömdes för brott mot överföringsförbudet i 49 § första stycket c PUL till 30 dagsböter á 250 kr.

Högsta domstolens dom innehåller ett mycket utförligt och väl övervägt resonemang kring tolkningen av *”uteslutande för journalistiska ändamål”* i 7 § andra stycket PUL, som grundar sig på art. 9 i dataskyddsdirektivet. Enligt art. 9 skall medlemsstaterna besluta om undantag och avvikelser från vissa av bestämmelserna i direktivet beträffande behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål, med den

begränsningen att undantagen skall vara nödvändiga för att förena rätten till privatliv med reglerna om yttrandefriheten. Vid tolkningen av art. 9 skall enligt HD beaktas Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad EK). Ur dataskyddsdirektivets ingress framgår att med rätten till privatliv avses detsamma som i art. 8 i EK och med reglerna om yttrandefrihet avses detsamma som i art. 10 i EK. När rättigheterna enligt art. 8 och 10 kommer i konflikt med varandra skall en intresseavvägning göras enligt proportionalitetsprincipen. Enligt HD ger det i personuppgiftslagen stadgade uttrycket ”*journalistiska ändamål*” uttryck för en sådan intresseavvägning. Uttrycket torde också enligt domstolen vara avsett att betona vikten av en fri informationsspridning i frågor av betydelse för allmänheten och en fri debatt snarare än att privilegiera etablerade massmedier eller personer verksamma inom sådana. I ljuset av detta fastslog HD att syftet för webbsidan i fallet måste anses ligga inom ramen för ett journalistiskt ändamål. Det konstaterades vidare att publicerade texter innehållande kränkande eller nedvärderande uppgifter eller omdömen inte i sig innebär att det inte kan vara fråga om journalistiska ändamål. Yttrandefriheten omfattar även framföranden av sådan information. HD framhöll emellertid att sådant framförande mycket väl kan vara straffbart som förtal. Sammanfattningsvis fann alltså HD att Börje R:s behandling av personuppgifter på den aktuella webbsidan skett uteslutande för journalistiska ändamål enligt 7 § andra stycket PUL och ogillade åtalet.

5 Analys av praxis

5.1 Personuppgiftslagens tillämplighet

Vad som omfattas av personuppgiftslagen definieras i 5 §:

”Denna lag gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad.

Lagen gäller även för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.”

5.1.1 Kammarrätt

De första fallen rörande personuppgiftslagens tillämplighet på utlämnande av allmän handling innehållande personuppgifter är relativt kortfattade. I Kammarrättens i Sundsvall dom 2000-06-14, mål nr 1443-2000, kommer rätten utan någon större diskussion fram till att personuppgiftslagen är tillämplig på det aktuella utlämnandet enligt 5 §. Stor vikt verkar ha lagts vid att den som stod bakom begäran underlätit att uppge ändamålet med insamlingen av uppgifterna samt att begäran gav intryck av ett diskriminerande intresse. Vad som däremot diskuterades mer ingående var det av klaganden framförda argumentet att 7 kap. 16 § sekretesslagen endast är tillämplig på s.k. massuttag och inte som det var fråga om i fallet där det rörde sig om uppgifter angående färre än tio personer. Det hänvisades i denna fråga till ett uttalande i förarbetena till sekretesslagen. Kammarrätten kom dock fram till en annan tolkning av detta uttalande och slog fast att så inte var fallet.

I Kammarrättens i Stockholm dom 2000-09-21, mål nr 3398-2000, förs ett mer grundligt resonemang i frågan om personuppgiftslagens tillämplighet. I domen har även Datainspektionen i yttrande lämnat synpunkter på tolkningen av 5 § PUL, och då speciellt tillämpningen på s.k. manuella register samt tolkningen av vad som egentligen omfattas av begreppet register. Ett register skall bestå av en samling personuppgifter vilket enligt Datainspektionen innebär att det måste finnas en viss beständighet. En hög med lösa papper på ett skrivbord är inte att anse som en sådan samling av personuppgifter. En uppgiftssamling skall dessutom enligt 5 § vara strukturerad, alltså sorterad enligt något slags system. Där uppställs också kravet på att uppgifterna i samlingen är tillgängliga enligt särskilda kriterier vilket enligt Datainspektionen skall tolkas så att man måste kunna söka bland uppgifterna i samlingen för att det skall räknas som register. Registret skall dessutom enligt förarbetena vara sökbart på mer än ett kriterium. Kammarrätten använde sig av, får man förmoda, Datainspektionens yttrande

i utformningen av sina domskäl och det konstaterades att de begärda uppgifterna i fallet endast skulle vara sökbara på *ett* kriterium. Följaktligen ansåg domstolen personuppgifterna inte vara som det stadgas i 5 § PUL, tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

5.1.2 Regeringsrätt

Det enda avgörandet från Regeringsrätten gällande personuppgiftslagens tillämplighet är den ovan refererade domen RÅ 2001 ref. 35 (Virtutech-fallet). Fallet rör en aspekt på personuppgiftslagen som inte uppmärksammats mycket förut. Det var här inte fråga om automatiserad eller delvis automatiserad behandling utan manuell behandling och den avgörande frågan i målet var om de begärda handlingarna då kunde anses vara en "*strukturerad samling personuppgifter*" som avses i 5 § andra stycket PUL. Även i detta fall yttrade sig Datainspektionen angående tolkningen av 5 § som i stort sett överensstämmer med yttrandet i den ovan avhandlade domen från Kammarrätten i Stockholm.

Regeringsrätten för i sina domskäl ett ingående resonemang angående begreppen "*samling av personuppgifter*" och "*manuellt register*". Man gör en grundlig genomgång av lagtext, förarbeten och dataskyddsdirektivets lydelse för att undersöka vilka kriterier som måste uppfyllas för att personuppgifter i ett antal dokument skall kunna anses ingå i en sådan strukturerad samling av personuppgifter som avses i 5 § andra stycket PUL. Det av professorn i rättsinformatik Peter Seipel inlämnade yttrandet till domstolen innehåller viktiga synpunkter angående tolkningen av personuppgiftslagens tillämplighet. Seipels tolkning överensstämmer till stor del med Datainspektionens med några undantag. Angående kravet på ett manuellt registers beständighet menar Seipel att det skall uppfattas som relativt och att skyddssyftet måste beaktas. Ju mer permanent ett register är desto större är integritetsriskerna. Alltså måste kravet på beständighet sänkas när riskerna för integritetsintrång, t.ex. genom att det rör sig om känsliga uppgifter, ökar. Seipel pekar på att en manuell datasamling måste förberedas för olika sökningar för att kunna räknas som manuell behandling enligt 5 § PUL. Förberedelsen innebär fysiska åtgärder så att sökning kan ske enligt olika kriterier. I yttrandet exemplifieras detta med de traditionella kortregistren i ett bibliotek, där en kortlåda finns för alfabetisk sökning, en för sökning på författarnamn, en annan för publiceringsår osv. Finns bara en enda kortlåda är sökning bara möjlig på ett kriterium. I så fall måste enligt Peter Seipel ifrågasättas om det alls föreligger ett register i personuppgiftslagens mening. Yttrandet skulle kunna ses så att Seipel argumenterar för en återhållsam syn på skyddslagstiftningens tillämpning på manuellt hanterade uppgifter. Efter en genomgång av lagtext, förarbeten och dataskyddsdirektivet konstateras i Regeringsrättens domskäl att någon form av förberedelse eller bearbetning måste ha skett för att personuppgifter i ett antal dokument skall anses ingå i en sådan *strukturerad samling* som avses i

5 § andra stycket PUL. Det måste finnas möjlighet till sökning av olika personuppgifter på effektivare sätt än i form av genomgång och granskning dokument för dokument och det måste också finnas mer än *en* sökingång.

5.1.3 Kommentrar

En grundläggande fråga vid bedömningen av utlämnande av allmänna handlingar innehållande personuppgifter och 7 kap. 16 § sekretesslagen är huruvida personuppgiftslagen överhuvudtaget är tillämplig på handlingarna. Enligt 5 § PUL är lagen tillämplig för behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Enligt andra stycket samma paragraf är lagen även tillämplig för behandling av personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier, vilket innebär att även manuell behandling av personuppgifter kan omfattas av lagen. Syftet med att låta lagen (och dataskyddsdirektivet) omfatta även viss manuell behandling var att förhindra försök att undkomma lagstiftning genom att behandla uppgifter manuellt.³⁰ I praxis har 5 § andra stycket diskuterats och då särskilt vad som avses med uttrycket ”*strukturerad samling av personuppgifter*”. I och med RÅ 2001 ref. 35 skedde en välkommen prövning av paragrafen. Slutsatsen av domen är att förutsättningarna för personuppgiftslagens tillämplighet på utlämnande av allmänna handlingar med personuppgifter nu får anses fastslagna i praxis men att en helhetsbedömning måste göras från fall till fall. Man kan också tillägga att man vid bedömningen särskilt bör ta hänsyn till syftet med bestämmelsen, nämligen att förhindra försök att undkomma lagen genom manuell behandling.

5.2 Intresseavvägning

Den andra frågan som huvudsakligen har uppkommit i praxis är, sedan personuppgiftslagens tillämplighet fastslagits, huruvida behandlingen kan anses strida mot lagen eller inte. Behandling som är tillåten enligt personuppgiftslagen definieras i 10 § punkterna a – f. Det är dock den sista punkten f) som har diskuterats i praxis:

”Personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att:

(...)

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.”

³⁰ Öman, S, Lindblom, H-O, *Personuppgiftslagen – en kommentar*, 2 uppl. 2001, s. 75.

5.2.1 Kammarrätt

Det första avgörandet rörande 10 § PUL var Kammarrättens i Jönköping dom 1999-11-16, mål nr 3865-1999. Fallet behandlade frågan huruvida en begäran om utlämnande av personuppgifter för marknadsföringsändamål kunde anses tillåten enligt personuppgiftslagen eller inte. Kammarrätten konstaterade i domen till att börja med att den behandling som företaget i fråga avsåg utföra med de efterfrågade uppgifterna skulle ske automatiskt och var sådan som avses i 5 § PUL. Domstolen gjorde sedan en relativt kortfattad intresseavvägning avseende företagens kommersiella intresse av att behandla uppgifterna och de enskildas intresse av skydd för den personliga integriteten. Kammarrätten gjorde här bedömningen att företagens intresse inte vägde tyngre än den enskildes och beslutade om sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen. Avgörande i fallet var det faktum att den enskilde vid sin kontakt med myndigheten (i detta fall Jordbruksverket) inte haft anledning att räkna med att uppgifterna skulle komma att användas för av företaget avsett ändamål. Detta resonemang har starkt kritiserats av Daniel Westman som menar att man vid utlämnande av allmän handling borde ta hänsyn till att det ytterst handlar om just en sådan begäran och inte något annat.³¹ Omständigheter som normalt inte skulle beaktas vid en prövning enligt offentlighetsprincipen i 2 kap. TF skall enligt Westman inte tillmätas avgörande betydelse på ett sätt som om det inte var fråga om utlämnande av allmän handling. Han konstaterar också att Kammarrättens resonemang i princip innebär att allt utlämnande som sker för marknadsföringsändamål kan ifrågasättas med samma motivering Kammarrätten använde i detta fall. I fallet menade Jordbruksverket och Kammarrätten uppenbarligen att en intresseavvägning enligt 10 § f skulle utfalla så att risken för intrång i den personliga integriteten var större än företagens intresse av att marknadsföra sina produkter. Med hänsyn till att det handlade om yrkesutövare samt en produkt som kan vara av intresse för just mjölkproducenter kan denna dom starkt ifrågasättas.

I Kammarrättens i Stockholm dom 2001-06-19, mål nr 1138-2001, resonerade domstolen på ett liknande sätt som Kammarrätten i Jönköping ovan och gjorde en intresseavvägning enligt 10 § f PUL. Det konstaterades i domen att direktmarknadsföring är ett berättigat intresse enligt personuppgiftslagen. Man hänvisade också till uttalanden i förarbetena där det uppges att intresset hos de registrerade som ej har motsatt sig behandling för direkt marknadsföring enligt 11 § PUL ofta kan antas väga lätt i jämförelse med den personuppgiftsansvariges kommersiella intressen. I målet uppkom också frågan om 9 § PUL där det stadgas att behandling av personuppgifter måste utföras i enlighet med god sed. Med anledning av detta gav i yttrande Datainspektionen respektive Swedish Direct Marketing Association (SWEDMA) uttryck för två olika sätt att tolka denna bestämmelse. Kammarrätten nöjde sig emellertid med att konstatera att inget

³¹ Westman, D, a.a. s. 7 f.

framkommit i målet som skulle tyda på att uppgifterna skulle behandlas i strid med 9 §. Efter utförd intresseavvägning drog Kammarrätten slutsatsen att det i fallet saknades skäl att anta att de enskilda registrerade eller deras närstående skulle utsättas för våld eller annat allvarligt men om de begärda uppgifterna skulle röjas, varför hinder enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen inte ansågs föreligga för utlämnande av uppgifterna.

Kammarrättens i Sundsvall dom 2001-06-29, mål nr 1157-2001, skiljer sig inte nämnvärt från de två diskuterade fallen ovan. Det handlade även här om en intresseavvägning mellan ett företags kommersiella intressen och enskildas intresse om skydd för den personliga integriteten. I detta fall fann domstolen efter ett korthugget resonemang att de sistnämndas intresse, trots att ett utlämnande skulle kunna innebära viss nytta för de registrerade, vägde tyngre än bolagets intresse.

5.2.2 Regeringsrätt

Angående intresseavvägningar enligt 10 § f PUL finns endast ett avgörande från Regeringsrätten, nämligen ovan refererade RÅ 2001 ref. 68 (Danisco Sugar-fallet). Fallet är på många sätt ett parallellfall till den tidigare domen från Kammarrätten i Jönköping där domstolen avslog en begäran att ta del av allmän handling med hänvisning till 10 § f PUL och 7 kap. 16 § sekretesslagen.³² I den domen hade den omständigheten att de enskilda i sin kontakt med Jordbruksverket inte haft anledning att räkna med att uppgifterna skulle användas för marknadsföringsändamål avgörande betydelse vid intresseavvägningen. Alltså ett uttryck för personuppgiftsskyddets princip att uppgifter inte får behandlas för ändamål som är oförenliga med de ändamål för vilka de samlades in. Detta resonemang kan som diskuterats ovan komma att stå i konflikt med bestämmelsen om anonymitetsskydd i 2 kap. 14 § tredje stycket TF, som innebär ett förbud mot att efterforska identiteten hos den som ligger bakom en begäran samt dennes syfte i större utsträckning än nödvändigt för att myndigheten skall kunna pröva om hinder för utlämnande föreligger.³³

I det aktuella målet från Regeringsrätten gjordes emellertid ingen koppling mellan personuppgiftsbehandlingen hos myndigheten och den tänkta behandlingen hos bolaget. Argumentationen som fördes i fallet hos Kammarrätten i Jönköping (och tidigare i Jordbruksverkets överklagade beslut) togs inte upp överhuvudtaget av Regeringsrätten i Danisco Sugar-fallet. Detta skulle kunna ses som ett avståndsavtagande från den typ av resonemang som fördes i Kammarrättens dom. I Regeringsrättens domskäl görs en ganska grundlig undersökning av vad som gäller vid begäran av utlämnande av allmänna handlingar innehållande personuppgifter för marknadsföringsändamål. Det konstateras för det första att den registrerade enligt 11 § PUL har rätt att skriftligen motsätta sig att personuppgifter

³² Se kapitel 4.3.1

³³ Se kapitel 3.1.2

behandlas för ändamål som rör marknadsföring. Efter att ha konsulterat förarbetena gör rätten sedan en intresseavvägning där de kommersiella intressena vägs mot de enskildas intresse att få ha sina uppgifter i fred. Det krävs också att det rör sig om ett berättigat kommersiellt intresse. Enligt domen skall det också tas hänsyn till om marknadsföringen är riktad mot näringsidkare samt om uppgifterna kan anses som känsliga.

5.2.3 Kommentrar

Samtliga fall avseende 10 § f PUL har gällt begäran om utlämnande av personuppgifter för marknadsföringsändamål. Frågan har sedan gällt vilket intresse som har vägt tyngst, det kommersiella intresset eller de enskildas intresse av skydd för personlig integritet. Förarbetena till 10 § f PUL är mycket knapphändiga. I förarbeten har det uttalats dels att när det saknas skriftlig anmälan om att personuppgiftsbehandling inte får ske utfaller intresseavvägningen normalt till förmån för det kommersiella intresset, dels att det kommersiella intresset på ett tydligt sätt skall överväga det enskilda för att ha företräde.³⁴ Dessa uttalanden är alltså något motstridiga. Eftersom det kan vara mycket svårt att bedöma styrkan av det kommersiella intresset i enskilda fall, bör man eftersträva generella bedömningar när den enskilde inte har motsatt sig personuppgiftsbehandling och tillåta behandlingen.³⁵ Man kan inte av praxis egentligen urskilja någon enhetlig syn på hur 10 § f PUL skall tillämpas. Utgången har ofta varit beroende av omständigheterna i det specifika fallet. Domstolarna har i princip utgått från de förarbetsuttalanden som finns och applicerat dessa på omständigheterna i fallet. I vilka fall ett företags kommersiella intresse att behandla personuppgifter för marknadsföringsändamål väger över de registrerades ideella intresse av att få ha sina personuppgifter i fred får avgöras efter en helhetsbedömning. Ett flertal myndigheter har påpekat svårigheterna i många fall att göra en sådan bedömning.³⁶ Detta kan också sägas ha visat sig i den domstolspraxis som finns.

³⁴ SOU 1997:39, s. 362 f.

³⁵ Ds 1999:35, s. 30 f.

³⁶ Ds 2001:27, s. 41 ff.

5.3 Journalistiska ändamål

Något som också har diskuterats avseende personuppgiftslagen är undantaget i 7 §:

”Bestämmelserna i denna lag tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Bestämmelserna i 9-29 §§ och 33-44 §§ samt 45 § 1 första stycket och 47-49 §§ skall inte tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande.”

5.3.1 Kammarrätt

Ett av de få avgörandena som finns angående tolkningen av 7 § PUL rörde journalisten Zendry S. som är refererat ovan. Han blev nekad att få ut uppgifter av Sjöfartsverket med hänvisning till 7 kap. 16 § sekretesslagen och 7 § PUL. Frågorna i målet var huruvida Zendry S. skulle anses som journalist samt i så fall om hans begäran av uppgifterna skulle anses som undantagen från personuppgiftslagens tillämpningsområde eftersom det rörde sig om journalistiska ändamål. Datainspektionen konstaterade i yttrande att det var oklart om de begärda uppgifterna i detta fallet var ett led i publiceringen och därmed undantagna enligt 7 §, eller om anknytningen till en framtida publicering var för svag och därmed inte omfattade av grundlagsskyddet i TF. I sina domskäl konstaterade Kammarrätten i Jönköping korthugget, med hänvisning till förarbetsuttalandena, att Zendry S. uppgift om att han begärt uppgifterna för framtida publicering inte kunde anses så osannolik att den kunde lämnas utan avseende och upphävde Sjöfartsverkets beslut. Man gick alltså överhuvudtaget inte in på någon diskussion avseende ”journalistiska ändamål” enligt 7 § andra stycket. Domen är således kortfattad men slår i alla fall fast en relativt generös hållning avseende situationer när uppgifter begärs i ett mycket tidigt stadium av en framtida publicering.

5.3.2 Högsta domstolen

Det s.k. Ramsbro-fallet var ett i media mycket uppmärksammat fall angående tolkningen av 7 § PUL. Fallet rörde visserligen inte 7 kap. 16 § sekretesslagen men ett klargörande av tolkningen av vad som avses med formuleringen journalistiska ändamål är ändå betydelsefullt för den framtida tillämpningen av 7 kap. 16 §. Domen ger en god vägledning över hur 7 § andra stycket skall tolkas. Domskälen sätter gränserna för vad som kan anses utgöra användning av personuppgifter i journalistisk verksamhet. Högsta domstolen ansåg att avsikten med att använda uttrycket journalistiska ändamål är att betona vikten av en fri informationsspridning i

frågor av betydelse för allmänheten och en fri debatt i samhällsfrågor, inte att begränsa sig till massmedier eller ange något kvalitetsmått på verksamheten. Finns ett samhälls- och allmänintresse utgör det ett journalistiskt ändamål att informera, kritisera och debattera även om det kan innebära kränkning för enskilda personer. Domstolen slog emellertid också fast att publicering av uppgifter av rent privat karaktär normalt inte kan anses ha ett journalistiskt ändamål. Det utesluts dock inte att situationer kan uppkomma där även uppgifter av rent privat karaktär kan omfattas av det yttrandefrihetsrättsliga skyddet. Det är också av intresse i domen att en koppling görs mellan dataskyddsdirektivet och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

5.3.3 Kommentarer

Formuleringen i 7 § andra stycket PUL medför tolkningssvårigheter. Det är oklart vilka som kan tänkas ingå i denna kategori som undantas från lagens tillämpning. Det som vållar problem är då främst vad som avses med journalistiska ändamål, alltså egentligen hur begreppet journalist skall definieras. Kritik har riktats mot detta eftersom svensk grundlag ger alla medborgare som har för avsikt att skriva eller på annat sätt publicera något samma rättigheter. Åsikten att tillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen och dess hänvisning till personuppgiftslagen i och med detta sätter offentlighetsprincipen ur spel har framförts i media.³⁷ 7 § PUL ger alltså i princip journalister en särställning såsom undantagna från personuppgiftslagen. Enligt förarbetena till PUL skall en invändning i samband med begäran om utlämnande av allmän handling om att en behandling sker för journalistiskt ändamål godtas om inte invändningen framstår som osannolik.³⁸ Men eftersom ingen entydig definition av journalistiska ändamål finns har 7 § lämnat utrymme för olika tolkningar. Kritik har riktats mot detta även från myndighetshåll där det t.ex. framförts att det är anmärkningsvärt att skilja på allmänhetens rätt att ta del av allmänna uppgifter och behandling av personuppgifter för journalistiska ändamål. Det har också framförts svårigheter med att bedöma vad som skall definieras som konst, litteratur eller journalistik på förhand.³⁹ Den s.k. Ramsbro-domen var i detta avseende mycket viktig för att reda ut begreppen angående journalistiska ändamål. Samtidigt som domen utgör en bra vägledning uppkommer ändå nya frågor. Hur avgörs vad som utgör ett sådant samhälls- och allmänintresse som det talas om i domen? Vad skall räknas som uppgifter av rent privat karaktär? Framtida praxis behövs för att ytterligare utreda dessa frågor.

³⁷ Funke, N, *Sekretesslagen 7:16 – ett hot mot offentlighetsprincipen, i: 7:16 – och andra hot mot öppenheten*, 2000, s. 51.

³⁸ Prop. 1997/98:44 s. 119.

³⁹ Ds 2001:27 s. 23 ff.

6 Rättspolitisk diskussion

6.1 Allmänt

Diskussionen kring utlämnande av allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen och behovet av skydd för den personliga integriteten enligt personuppgiftslagen ger upphov till djupare rättspolitiska frågor. Offentlighetslagstiftningen rymmer flera oundvikliga konflikter eftersom samhället både behöver offentlighet och sekretess. Behovet av information om kemiska produkter för debatt om miljöskydd står t.ex. mot företagets behov av skydd för produktinformation.⁴⁰ Frågan om personlig integritet har uppmärksamats i Sverige oftast mot bakgrund av ökade tekniska förutsättningar att inhämta och bearbeta information om enskilda. 1973 års datalag tillkom just för att skydda enskilda mot ”otillbörligt intrång” i ADB-sammanhang. Rätten till frihet från kränkning av materiella och ideella värden är dock betydligt äldre än så och betraktas som naturliga för en demokratisk rättsstat.⁴¹

I en internationell jämförelse har Sverige ett relativt svagt integritetsskydd. Krister Thelin framhåller uppbyggnaden av den offentliga sektorn i Sverige som en orsak till detta.⁴² En förklaring är givetvis också den svenska grundlagsfästa offentlighetsprincipen som i princip är unik i världen. Medan 1970- och 80-talens diskussion fördes av farhågor för omfattande registrering reser utvecklingen upphov till mer grundläggande frågor om personlig integritet. Nya sammanställningsmöjligheter av information har uppstått. Den ökande användningen av Internet och elektronisk kommunikation gör att personuppgifter kan spridas snabbt och innebär dessutom stora kontrollsvårigheter.⁴³

6.2 Offentlighetsprincipens förenlighet med EG-lagstiftningen

Offentlighetsprincipen enligt 2 kap. TF innebär en rätt för varje svensk medborgare att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar med personuppgifter om inte sekretess föreligger. Den som begär att få ta del av en allmän handling har i allmänhet rätt till anonymitet. Offentlighetsprincipen innebär i praktiken att myndigheterna är skyldiga att sprida en stor mängd personuppgifter till en obestämd krets av mottagare

⁴⁰ Seipel, P, a.a. s. 12.

⁴¹ Se t.ex. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna art. 8.

⁴² Thelin, K, (red) m.fl., *Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med Cyberrymden?*, 1998, s. 18.

⁴³ Wettergren, C, Pehrsson, B, *Cyberspace, Real Life och juridiken*, i: SOU 1997:39 s. 780 ff.

som kan utnyttja uppgifterna för ett antal ändamål. Det innebär också en långtidsförvaring av mer eller mindre känsliga personuppgifter. Allt detta är mindre förenligt med grundtankarna bakom dataskyddsdirektivet och inte alldeles enkelt att förena med vissa av direktivets bestämmelser.⁴⁴ Man skulle kunna benämna detta en rättskulturell konflikt. Den svenska grundlagen och flera av övriga EU-länders konstitutioner är på många sätt varandras spegelbilder vad gäller offentlighet och sekretess.

Den svenska offentlighetslagstiftningen har tidigare inte bedömts i ett internationellt perspektiv och speglar i hög grad svenska erfarenheter och värderingar. På personuppgiftsområdet skyddas intressen som lätt kommer i konflikt med öppenheten men före dataskyddsdirektivet har detta inte lett till några allvarliga problem.⁴⁵ I och med direktivets och personuppgiftslagens genomförande har denna konflikt aktualiserats vilket, som diskuterats ovan, har visat sig vid myndigheternas tillämpning av 7 kap. 16 § sekretesslagen. Det råder delade meningar om förenligheten med offentlighetsprincipen. Vid utarbetandet av personuppgiftslagen har uppfattningen i både regering och riksdag varit att TF och YGL kan gälla oförändrade eftersom dataskyddsdirektivet ger ett visst utrymme för konstitutionella traditioner.⁴⁶ Den svenska inställningen grundar sig på den införda ingresspunkten nr 72 i dataskyddsdirektivet som ger möjlighet att vid direktivets genomförande ta hänsyn till rätten till handlingsinsyn. Eftersom denna punkt tillkommit på svenskt initiativ så att den svenska offentlighetsprincipen omfattas av uttrycket ”*principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar*” i punkt 72. Man hänvisar också till undantaget till förmån för offentlighetsprincipen i 8 § PUL. Denna uppfattning delas av professor Peter Seipel som menar att dataskyddsdirektivet tillåter en flexibel tolkning och att Sverige i sina medlemsförhandlingar lyckades med sin målsättning att få direktivtexten anpassad för att bättre passa den svenska offentlighetsprincipen.⁴⁷ Motsatt ståndpunkt framfördes i SOU 1993:10 där det då föreliggande förslaget till dataskyddsdirektiv, som väsentligen överensstämmer med den slutliga versionen, inte ansågs förenlig med offentlighetsprincipen.⁴⁸ Liknande resonemang fördes av Lagrådet i samband med propositionen till personuppgiftslagen. Man menade här att det föreligger påtaglig risk för att EG-domstolen skulle anse offentlighetsprincipen oförenlig med dataskyddsdirektivet eftersom tillämpningen av offentlighetsprincipen medför en lägre nivå vad gäller skydd för den personliga integriteten än i andra medlemsländer.⁴⁹

Det återstår att se hur denna fråga kommer att avgöras i framtiden. Ett intressant fall som kan ha stor betydelse är det s.k. Bodil-fallet. Det handlar

⁴⁴ Öman, S, Lindblom, H-O, a.a. s. 88.

⁴⁵ Seipel, P, a.a. s. 26

⁴⁶ Petersson R, Reinholdsson, K, a.a. s. 76.

⁴⁷ Seipel, P, *Några tankar om den svenska personuppgiftslagen*, i: Blume, Peter, *IT-rätten i 1900-talets sista skälvande århundrade*, 1998, s. 53-71.

⁴⁸ SOU 1993:10 s. 87 ff.

⁴⁹ Prop. 1997/98:44 s. 234 f.

om församlingsassistenten Bodil L som på en hemsida publicerade ett antal uppgifter om olika medlemmar av församlingen, bl.a. uppgiften att en av församlingsmedarbetarna hade skadat sin fot. Bodil L dömdes för detta av Eksjö tingsrätt till böter för brott mot personuppgiftslagen. Målet överklagades till Göta hovrätt som i sin tur har begärt förhandsavgörande från EG-domstolen om publicering på Internet med hänsyn till yttrandefriheten (Göta hovrätts beslut 2001-02-23 i mål nr B 747-00, EG-domstolens mål nr C-101/01). Något avgörande från EG-domstolen har ännu inte kommit i frågan.

6.3 Anpassning av offentlighetsprincipen?

Rätten till integritet kan inte vara absolut. Interaktionen människor emellan kräver anpassningar som kan ske antingen frivilligt eller efter tvång. Hur dessa anpassningar skall genomföras och vilka de skall vara är frågor av ideologisk karaktär. Thelin ställer här kommunistisk eller socialistisk ideologi, där vissa överordnade värden ställs framför den enskildes rättigheter, mot liberal ideologi där den enskildes grundläggande fri- och rättigheter ensamma är överordnade.⁵⁰ Det är enligt honom en diskussion om vilket värde i en demokrati som skall väga tyngst: jämlikhet eller frihet. Värdekonflikter uppstår när ett allmänintresse som exempelvis samhällsplanering eller vård och omsorg måste bryta den enskildes rätt till personlig integritet. Samma konflikt uppstår också när någon enligt offentlighetsprincipen begär ut allmänna handlingar som innehåller personuppgifter.

När det gäller offentlighetsprincipen ger den enligt Krister Thelin uttryck för grundläggande demokratiska värden som inte nödvändigtvis måste stå i motsatsställning till ett effektivt integritetsskydd. Han menar emellertid att om inte integriteten skyddas blir medborgaren sårbar och mindre i stånd att delta i den demokratiska processen. I nuläget upphör den enskildes kontroll över personinformation rättsligt när den väl kommit till en myndighet och kan göras tillgänglig enligt offentlighetsprincipen. Enligt Thelin har en grundläggande fråga i detta sammanhang inte diskuterats, nämligen vem som *äger* personuppgifter. Uppmärksamheten på den svenska offentlighetsprincipen i och med IT-utvecklingen och införandet av dataskyddsdirektivet genom personuppgiftslagen bör leda till en översyn av densamma.⁵¹ Thelin förespråkar större inflytande och kontroll för den enskildes "egna" personuppgifter och en större rätt att avgöra om uppgifter skall få bearbetas och spridas. En förändring av offentlighetsprincipen skulle exempelvis kunna genomföras genom att den enskildes samtycke till vidare spridning inhämtades vid insamling av uppgifter eller till en rätt att senare stoppa vidare behandling för andra ändamål än de ursprungliga. Exempelvis

⁵⁰ Thelin, K, m.fl., a.a. s. 20.

⁵¹ Thelin, K, m.fl., a.a. s. 33.

skulle den som söker bidrag eller en förmån regelmässigt kunna ange om han eller hon samtycker till att uppgifterna kontrolleras genom att information om denne inhämtas hos annan angiven myndighet. Uppgifter om offentligt anställda eller förtroendevalda skall dock i första hand styras av deras ställning som tjänstemän eller offentlig uppdragstagare. Thelin menar också att en precisering av offentlighetsprincipen i integritetsstärkande riktning är nödvändig för att de svenska försöken att få gehör för större öppenhet inom EU skall kunna lyckas.⁵²

6.4 Överbetonade risker?

De finns även de som till skillnad från Thelin menar att riskerna för kränkningar av den personliga integriteten p.g.a. offentlighetsprincipen är överbetonade. Anders R. Olsson pekar exempelvis på det faktum att gällande regler om offentlighet och sekretess fungerar och har fungerat väl under lång tid.⁵³ Han hänvisar till att sekretesslagstiftningen utgör just den avvägning mellan skydd för den personliga integriteten och offentlighet som Thelin efterlyser. Olsson tillbakavisar tanken på att personuppgifter eller vissa personuppgifter skall undantas från insyn eller insynen skall begränsas enligt offentlighetsprincipen. Det viktigaste motivet för offentlighet är rättsäkerhet, d.v.s. att myndigheterna skall behandla alla medborgare likadant och enligt lag. Enligt Olsson blir det omöjligt för medborgaren att ta reda på om hon eller han behandlas likadant som alla andra om allas personuppgifter är sekretessbelagda.

Anders R. Olsson tillbakavisar påståendet att den enskilde kan "äga" sina personuppgifter. Han menar att detta resonemang är meningslöst eftersom en äganderättskonstruktion nödvändigtvis i så fall måste kringräddas av en mängd undantag p.g.a. det ständiga informationsutbytet i samhället.⁵⁴ I många fall måste statens/samhällets intressen ta över. Myndigheterna måste i många fall ha rätt att samla in uppgifter om dess medborgare. I och med dessa undantag uppkommer en farlig situation enligt Olsson – då har staten en hel del kunskaper om medborgarna som den kan utnyttja i exempelvis diskriminerande eller godtyckliga syften eftersom medborgarna är utestängda från dessa kunskaper. En "rätt till ägande" av egna uppgifter skulle vara katastrofal för yttrandefriheten menar Olsson; situationen skulle bli absurd om all insamlad information om en människa skulle kräva dennes samtycke för att få spridas. Han menar att diskussionen i stället bör fokuseras på de nya hot mot integriteten som t.ex. kartläggandet och insamlandet av mänskliga gener, satellitövervakning eller inrättandet av polisiära databaser där enskilda registreras i stor omfattning utgör.

⁵² Thelin, K, m.fl., a.a. s.34.

⁵³ Thelin, K, m.fl., a.a. s. 39.

⁵⁴ Thelin, K, m.fl., a.a. s. 42.

7 Avslutande synpunkter

Jag har i denna uppsats försökt ge en bild av vilka problem som har uppstått i rättstillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen i de fall då en myndighet fått en begäran om utlämnande av allmän handling innehållande personuppgifter. I synnerhet har jag velat belysa konflikten mellan offentlighetsprincipen och tillämpningen av nämnda lagrum och dess hänvisning till personuppgiftslagen. Dessutom har jag försökt ge en bild av denna konflikts ursprung, nämligen den grundläggande skillnad som finns mellan svensk och EG-rättslig förvaltningstradition med olika syn på offentlighet och sekretess.

7 kap. 16 § sekretesslagen ändrades i samband med att den nya personuppgiftslagen infördes 1998. Den nya lydelsen hänvisar till personuppgiftslagen i stället för som tidigare till datalagen vilket innebär att utlämnanden av personuppgifter numera kan hindras om utlämnandet kan antas strida mot personuppgiftslagen. Eftersom personuppgiftslagen har ett vidare tillämpningsområde och är uppbyggd på ett helt annat sätt än datalagen har prövningen av utlämnande av allmänna handlingar med personuppgifter förändrats. En grundläggande förändring är att myndigheterna nu själva skall göra sekretessprövningarna och bedöma vad om ett utlämnande kan antas strida mot bestämmelserna i personuppgiftslagen eller ej, en prövning som på datalagens tid gjordes av Datainspektionen.

Vilka problem innebär då tillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen för offentlighetsprincipen? Den grundläggande principen bakom personuppgiftslagen och dataskyddsdirektivet är att personuppgifter endast får behandlas för vissa uttryckligt angivna ändamål. Denna fokusering på ändamålet rimmar illa med offentlighetsprincipens s.k. anonymitetsskydd i 2 kap. 14 § tredje stycket TF. Huvudregeln är att en myndighet vid prövning av utlämnande av allmän handling inte får efterforska sökandens identitet eller vilka syften denne har. Man skulle alltså kunna säga att 7 kap. 16 § sekretesslagen tillsammans med personuppgiftslagen i detta avseende naggar offentlighetsprincipen i kanten. En möjlig lösning på detta problem skulle kunna vara att det krävdes någon sorts indikation på att uppgifter kunde komma att behandlas i strid med personuppgiftslagen för att en myndighet skall ha rätt att efterforska sökandens identitet respektive syften. Detta är emellertid inte något som är fastslaget vare sig i förarbeten eller praxis.

En annan sida av detta problem är den nya situation som myndigheterna i och med införandet av syftesprövningen har hamnat i. Det är uppenbart att denna prövning ofta kan vara mycket problematisk. Frågan är om myndigheterna i dagsläget alltid har den kompetens som krävs samt om man har tillräckligt med tid och resurser. Som påpekats ovan har ett flertal myndigheter också uttalat farhågor avseende detta i en offentlig utvärdering.

I takt med att mer praxis bildas på området kommer det naturligtvis underlätta för den prövande myndigheten. Konflikten med anonymitetsskyddet i TF kvarstår ju dock, vilket är otillfredsställande. En annan aspekt på 7 kap. 16 § sekretesslagen och offentlighetsprincipen är om och när en skyldighet till utlämnande av allmänna handlingar elektroniskt kommer att införas, något som för närvarande utreds. Det finns anledning att förmoda att antalet begäran om utlämnande av personuppgifter kommer att öka betydligt om detta blir verklighet, vilket kommer att innebära ytterligare svårigheter för den prövande myndigheten. Detta är något som åtskilliga myndigheter har påpekat och ett klagande av 7 kap. 16 § är också enligt min uppfattning nödvändigt innan ett införande av elektroniskt utlämnande är möjligt.

Eftersom ändringen av 7 kap. 16 § sekretesslagen gjordes i samband med personuppgiftslagens ikraftträdande oktober 1998 finns det inte så många domstolsavgöranden ännu. De fall som finns avseende utlämnande av allmänna handlingar med personuppgifter har huvudsakligen rört tre rättsfrågor: personuppgiftslagens tillämplighet enligt 5 § PUL, intresseavvägning enligt 10 § f PUL samt vad som avses med formuleringen ”*journalistiska ändamål*” i 7 § PUL. På alla tre områden finns åtminstone ett avgörande från högsta instans vilket är bra men inte tillräckligt.

När det gäller den förstnämnda frågan har samtliga avgöranden egentligen avsett 5 § andra stycket där det stadgas att också viss manuell behandling av personuppgifter omfattas av personuppgiftslagen. Tolkningssvårigheterna avseende detta stycke har rört uttrycket ”*en strukturerad samling av personuppgifter*”. I avgörandet RÅ 2001 ref. 35 uppställde Regeringsrätten de kriterier som måste vara uppfyllda för att en manuell behandling skall omfattas av lagen. För det första skall någon form av förberedelse eller bearbetning ha skett för att personuppgifter i ett antal dokument skall anses ingå i en sådan strukturerad samling som avses i 5 § andra stycket PUL. För det andra måste det finnas möjlighet till sökning av olika personuppgifter på effektivare sätt än i form av genomgång och granskning dokument för dokument och det måste också finnas mer än *en* sökingång. Denna klagande dom från Regeringsrätten var välkommen men rättsläget kan ändå inte sägas vara helt klarlagt. Omständigheterna från fall till fall kan variera mycket och det är oklart om denna dom alltid kan användas som vägledning.

Den andra rättsfrågan har gällt 10 § f PUL och den intresseavvägning som skall göras mellan intresset hos den som begär ut personuppgifter och den registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten. Bestämmelsen har karaktär av en generalklausul och har inneburit vissa tolkningsproblem för myndigheterna. I samtliga domar som jag har studerat har det rört sig om företag som begärt personuppgifter för kommersiella ändamål. I förarbetena uttalas att i de fall då den registrerade inte skriftligen har anmält att behandling av personuppgifter för marknadsföringsändamål, vilket man kan göra enligt 11 § PUL, skall det kommersiella intresset

normalt väga tyngst. Däremot står det också i förarbetena att det kommersiella intresset tydligt skall överväga den registrerades intresse för att få företräde. Det är enligt min mening uppenbart att det inte alltid är lätt att göra denna bedömning för myndigheterna, något som också visat sig i praxis. Många gånger måste risken för kränkning av den personliga integriteten betecknas som liten som t.ex. i den ovan refererade Kammarrättens i Jönköping dom 1999-11-16, mål nr 3865-1999⁵⁵, men där utslaget ändå blev att utlämnande förbjöds. Å andra sidan är det diskutabelt att kommersiella intressen verkligen ska ha så stort företräde som ändå uttalats i förarbetena. Det bör i alla fall beaktas om de registrerade kan ha någon nytta av att deras uppgifter lämnas ut. Som ett aktuellt exempel kan nämnas att Kommunförbundet har gjort bedömningen att uppgifter om anställda i kommunerna bör kunna lämnas ut på datafil till försäkringsbolag för syftet att skicka reklam till de anställda om pensionsförsäkringar i anledning av den nya individuella delen i kollektivavtalet PFA 98 (pensions- och försäkringsavtal).⁵⁶ Regeringsrätten gav i avgörandet RÅ 2001 ref. 68 en bra genomgång av vilka bedömningsgrunder som skall beaktas vid intresseavvägningar enligt 10 § f PUL. Men precis som avseende frågan om personuppgiftslagens tillämplighet behövs ytterligare överrättspraxis för att klargöra rättsläget ytterligare.

Den tredje rättsfrågan som uppkommit i praxis gäller tolkningen av 7 § PUL och då speciellt det s.k. journalistiska undantaget i andra stycket. Eftersom journalistiska, konstnärliga och litterära ändamål är undantagna från personuppgiftslagens tillämpningsområde är det viktigt att definitionen av vad som ingår i dessa begrepp utreds. Frågan som uppkommit i praxis har handlat om tolkningen av uttrycket journalistiska ändamål. Förarbetena säger inte mycket om detta utan konstaterar att en invändning i samband med begäran om utlämnande av allmän handling om att en behandling sker för journalistiskt ändamål skall godtas om inte invändningen framstår som osannolik. I och med den vägledande Ramsbro-domen (NJA 2001 s. 409) har tolkningen av journalistiska ändamål förklarats på ett bra sätt. Domstolen betonade att man vid bedömningen av vad som skall anses journalistik särskilt skall fästa avseende vid vikten av en fri informations-spridning i frågor av betydelse för allmänheten och en fri debatt i samhällsfrågor. Frågor som emellertid inte besvaras i domen är t.ex. hur det skall avgöras vad som utgör frågor av betydelse för allmänheten Även om domen inte direkt berörde handlingsoffentlighet och 7 kap. 16 § sekretesslagen har det stor betydelse för myndigheternas prövning av utlämnanden att journalistiska ändamål definierats.

⁵⁵ Se kapitel 4.3.1

⁵⁶ Svenska Kommunförbundet, *Utlämnande av datafil med uppgifter om anställda till AMF Pension; tillämpning av 7:16 sekretesslagen*, PM 2000-03-08.

En annan aspekt på 7 § är kritiken som riktats mot den ur offentlighetssynpunkt. Tillämpningen får till följd att handlingsoffentligheten avseende personuppgifter egentligen reserveras för vissa kategorier av sökande, nämligen de som kan åberopa undantagen i PUL för bl.a. journalistisk verksamhet. En av grundtankarna med offentlighetsprincipen är att den skall gälla lika för alla medborgare, ett faktum som till viss del blir åsidosatt vid tillämpningen av 7 kap. 16 § sekretesslagen och dess hänvisning till personuppgiftslagen. Å andra sidan innebär ändå Ramsbro-domen en ganska vid definition av vad som kan räknas som journalistiska ändamål.

Orsaken till konflikten mellan 7 kap. 16 § sekretesslagen med hänvisningen till personuppgiftslagen och offentlighetsprincipen är den grundläggande skillnaden mellan svensk offentlighetstradition och en mer individriktad EG-rättslig tradition. Det är två olika system som möts i personuppgiftslagen och den svenska offentlighetsprincipen. Redan innan dataskyddsdirektivet trädde i kraft har offentlighetsprincipens förenlighet med EG-rätten diskuterats men i och med personuppgiftslagens införande i svensk rätt har frågan aktualiserats på allvar. Som redovisats ovan råder delade meningar om huruvida offentlighetsprincipen är förenlig med dataskyddsdirektivet. Regeringens hållning är dock att dataskyddsdirektivet tillåter en anpassbar tolkning och att man lyckats med målsättningen att få direktivtexten anpassad för att bättre passa den svenska offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipens företräde är också infört i 8 § PUL vilket dock inte har kommenterats mycket i doktrin och inte heller åberopats av någon myndighet eller domstol i något av de rättsfall avseende 7 kap. 16 § sekretesslagen jag studerat. Det återstår att se om EG-domstolen i framtiden kommer att komma till en annan ståndpunkt än regeringens. Av stort intresse här är det pågående s.k. Bodil-målet (se kapitel 6.2) där Göta hovrätt begärt förhandsbesked avseende personuppgiftslagen och yttrandefriheten på Internet.

Den ökade IT-användningen har gett upphov till diskussion om huruvida offentlighetsprincipen behöver revideras eller inte. En ståndpunkt som framförts av nuvarande hovrättslagmannen Krister Thelin är att den snabba tekniska och elektroniska utvecklingen innebär ökade risker för den personliga integriteten och att därför offentlighetsprincipen även med tanke på konfrontationen med EG-rätten bör ses över och anpassas. Han vill införa större inflytande och kontroll för den enskildes "egna" personuppgifter och en rätt för den enskilde att avgöra om uppgifter skall få bearbetas och spridas. Denna anpassning skulle kunna innebära att den enskildes samtycke till vidare spridning krävdes vid insamling av uppgifter eller till en rätt att senare stoppa vidare behandling för andra ändamål än de ursprungliga. Motsatt ståndpunkt har journalisten Anders R. Olsson som menar att riskerna för den personliga integriteten är överdrivna. Offentlighetsprincipen har fungerat väl under lång tid och avvägningen till skydd för den personliga integriteten sker redan enligt Olsson tillfredsställande genom bestämmelserna i sekretesslagen. I stället borde framtidens diskussion om

offentlighet och personlig integritet handla om de nya hot som kartläggandet och insamlandet av mänskliga gener, satellitövervakning eller inrättandet av polisiära databaser där enskilda registreras i stor omfattning utgör. Meningsskiljaktigheterna mellan Thelin och Olsson är uttryck för olika utgångspunkter. För Thelin är individens självbestämmande över alla uppgifter om sig själv det viktigaste medan Olsson prioriterar värdet av en öppen förvaltning högre. Enligt min uppfattning har den nuvarande tryckfrihetsförordningen, trots sin ålder, på ett relativt bra sätt mött IT-utvecklingen och den nya informationsbehandling som den innebär varför man borde vara försiktig med att göra ingrepp i den. Emellertid måste Sverige som ett EU-land beakta EG-rätten och det är inte helt otänkbart att det kommer att krävas vissa förändringar av offentlighetsprincipen även om det enligt min mening vore olyckligt.

Något som slår en när man studerar paragraferna i personuppgiftslagen och då särskilt de som är aktuella för denna uppsats är att de är mycket svårtolkade och man är utlämnad till förarbeten och praxis för att kunna tillämpa dem överhuvudtaget. Kritik har framförts mot dataskyddsdirektivet att det är föråldrat vilket jag till stor del håller med om. En person som fört fram argument angående detta är t.ex. Jan Freese, en av upphovsmännen till datalagen, som förordar en ”*digital allemansrätt*” på IT-området där allt är tillåtet som inte uttryckligen förbjudits.⁵⁷ Enligt Freese är det en onödig juridisk procedur att bedöma från fall till fall om viss behandling strider mot personuppgiftslagen eller ej. Det borde i stället vila ett direkt skadeståndskrav över den som använder information som skadar någon annan. Många instanser, bl.a. i den offentliga utvärderingen (Ds 2001:27), har också förordat en s.k. missbruksmodell i stället för den nuvarande personuppgiftslagen av hanteringsmodell. Frågan har också uppmärksamats av både riksdag och regering och regeringen har vidtagit vissa åtgärder inom EU för att påpeka de tillämpningsproblem som finns och i stället verka för lagstiftning av missbruksmodell.⁵⁸

Avslutningsvis kan man konstatera att rättsläget avseende utlämnande av allmänna handlingar med personuppgifter och tillämpningen 7 kap. 16 § sekretesslagen är tämligen oklart vilket enligt min mening är allvarligt, inte minst för det allmänna rättsmedvetandet. Det krävs dels att ytterligare praxis utbildas på området men jag tror även att det behövs en ordentlig översyn av lagstiftningen på offentlighets- och integritetsområdet. Som anförts ovan arbetar för närvarande en av regeringen tillsatt kommitté med denna fråga som beräknas vara klar senast 31 mars år 2003. Det ska bli intressant att se vad man kommer fram till i denna utredning. Enligt min uppfattning är det nuvarande systemet med personuppgiftslagen alldeles för krångligt att tillämpa både för myndigheter och enskilda. Detta är något som kommer att bli alltmer ohållbart med tanke på den snabba tekniska utvecklingen och den

⁵⁷ *Datalagens fader vill ha digital allemansrätt*, intervju med Jan Freese 2001-08-20 (www.datainspektionen.se)

⁵⁸ Öman, S, Lindblom, H-O, a.a. s. 21 f.

stora informationsmängden i rörelse i samhället. En revidering av denna lag är nödvändig, gärna i riktning mot en modernare lagstiftning av missbruksmodell. Det är emellertid högst oklart om en sådan lagstiftning är förenlig med dataskyddsdirektivet i dess nuvarande form varför det är positivt att regeringen vidtagit steg för att om möjligt revidera dataskyddsdirektivet i riktning mot en missbruksmodell.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

SOU 1993:10, *En ny datalag*

SOU 1997:39, *Integritet, offentlighet, informationsteknik*

SOU 2001:3, *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*

Dir. 1998:32, *Offentlighetsprincipen och IT samt översyn av sekretesslagen m.m.*

Dir. 2002:31, *Översyn av personuppgiftslagen*

Ds 1999:35, *Ändringar i marknadsföringslagen (1995:450)*

Ds 2001:27, *EG-direktivet om personuppgifter – en offentlig utvärdering*

Prop. 1973:33, *Datalag*

Prop. 1997/98:44, *Personuppgiftslag*

Prop. 1999/2000:86, *Ett informationssamhälle för alla*

Prop. 2001/02:70, *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*

Litteratur

Bohlin, Alf

Offentlighetsprincipen, 6 uppl.,
Norstedts Juridik, Stockholm 2001

Lindberg, Agne och
Westman, Daniel

Praktisk IT-rätt, 3 uppl., Norstedts
Juridik, Stockholm 2001

Pettersson, Roger och
Reinholdsson, Klas

Personuppgiftslagen i praktiken, 2
uppl., Norstedts Juridik, Stockholm
2000

- Seipel, Peter *Några tankar om den svenska personuppgiftslagen i: Blume Peter, IT-rätten i 1900-talets sista skälvande år, Nordisk årsbok i rättsinformatik 1998, Jure, Stockholm 1999, s. 53-71.*
- Statstjänstemannaförbundet *7:16 – och andra hot mot öppenheten, Statstjänstemannaförbundet, Stockholm 2000*
- Svenska Kommunförbundet *Utlämnande av datafil med uppgifter om anställda till AMF Pension; tillämpning av 7:16 i sekretesslagen, PM 2000-03-08*
- Thelin, Krister (red.) m. fl. *Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med cyberrymden?, Telematik 2001, KFB-rapport 1998:3, Stockholm 1998*
- Wettergren, Christian och Pehrsson, Björn *Cyberspace, Real Life och juridiken, bilaga 3 i: SOU 1997:39, (s. 763-784)*
- Öman, Sören och Lindblom, Hans-Olof *Personuppgiftslagen – en kommentar, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2001*

Artiklar

- Datainspektionens webbsida *Datalagens fader vill ha digital allemansrätt, intervju med Jan Freese 2001-08-20*
- Seipel, Peter *Insynens gränser – allt eller intet?, Det IT-rättsliga observatoriets rapport 16/2000*
- Westman, Daniel *Sekretess för personuppgifter (Lov & Data, nr 61)*

Westman, Daniel

*Personuppgiftsskydd och
yttrandefrihet (Lov & Data, nr 67)*

Westman, Daniel

*7:16 och behandling för
marknadsföringsändamål (Lov &
Data, nr 68)*

Besökta webbsidor

www.datainspektionen.se

www.delphilaw.com

www.juridicum.su.se/iri

www.pul.nu

www.regeringen.se

www.riksdagen.se

Rättsfallsförteckning

Domar från kammarrätterna

Kammarrättens i Jönköping dom 1999-11-16, mål nr 3865-1999

Kammarrättens i Sundsvall dom 2000-06-14, mål nr 1443-2000

Kammarrättens i Jönköping dom 2000-08-31, mål nr 1226-2000

Kammarrättens i Stockholm dom 2000-09-21, mål nr 3398-2000

Kammarrättens i Göteborg dom 2001-03-29, mål nr 7459-2000

Kammarrättens i Stockholm dom 2001-06-19, mål nr 1138-2001

Kammarrättens i Sundsvall dom 2001-06-29, mål nr 1157-2001

Domar från Regeringsrätten

RÅ 1999 ref. 18

RÅ 2001 ref. 35

RÅ 2001 ref. 68

Domar från Högsta domstolen

NJA 2001 s. 409