



# Sekretesslagen 7:16

## Sammanfattning

Den svenska riksdagen försöker idag förena två oförenliga principer. En ny, grundläggande idé om att informationsförbud i Personuppgiftslagen (PUL) ska få genomslag utan att en gammal, grundläggande idé om informationsfrihet i Tryckfrihetsförordningen (TF) påverkas. Det går inte.

I centrum för problematiken står den numera beryktade paragrafen 7:16 i sekretesslagen. Själva regeln tillkom 1973 för att hindra företag från att med hjälp av offentlighetsprincipen bygga upp stora personregister. Att bestämmelsen skulle utgöra något hinder för enskilda medborgare som ville utnyttja sina rättigheter föresvävade ingen då.

Likväl har just det, genom en kombination av datorteknikens spridning i samhället och lagstiftarens passivitet, blivit fallet. Denna rapport beskriver skeendet och den rättsliga problematiken som den har utvecklat sig sedan 1973, och utmynnar i fyra påpekanden:

1. Föreställningen om statlig informationskontroll har, särskilt sedan EU:s direktiv om skydd för persondata antogs 1995, blivit politiskt accepterad. Någon slags risk, som varken behöver konkretiseras på det principiella planet eller preciseras i det enskilda fallet, anses förknippad med i vart fall större ansamlingar av personuppgifter. Med hänvisning till denna risk ska myndigheter många gånger - oklart hur ofta - vägra lämna ut allmänna handlingar.
2. Idag (våren 2004) vilar medborgarnas möjligheter att få tillgång till personuppgifter i allmänna handlingar i hög grad på Högsta Domstolens, HD, dom i det så kallade Ramsbro målet. Enligt HD sysslar alla medborgare - när de ägnar sig åt "*informationsspridning i frågor av betydelse för allmänheten*" - åt journalistisk verksamhet i PUL:s, mening. På sådan verksamhet ska PUL inte tillämpas. Det måste dock påpekas att HD inte är högsta instans i uttolkandet av EU-rätten. Det är långtifrån säkert att EG-domstolen, som rimligen borde få frågan på sitt bord förr eller senare, gör en lika vid tolkning av begreppet "journalistisk verksamhet".
3. Av SL 7:16 följer att sekretess kan föreligga i oerhört många fall, beroende på vad en medborgare som vill se personuppgifter ska använda dem till. Myndigheten måste därför efterforska vederbörandes identitet

och avsikter. Är det verkligen fråga om journalistisk verksamhet? Detta utgör i sig en försvagning av handlingsoffentligheten.

4. Det faktum att relationen mellan bestämmelserna i PUL å ena sidan och grundlagsreglerna om yttrandefrihet/offentlighet å den andra är så oklar skapar av allt att döma en frestelse inom rättsväsendet att använda PUL som tillhygge mot individer som man ogillar men har svårt att komma åt på annat sätt. Med två domar illustreras hur det kan gå till.

**Sammanfattningsvis står vi 2004 med en rättsordning som, vad gäller områdena personuppgifter/yttrandefrihet och personuppgifter/offentlighetsprincip, är oklar och motsägelsefull. Offentlighetsprincipen inskränks genom EU-direktivet och PUL, men hur mycket är svårt att precisera.**

Vad PUL egentligen ska skydda mot kan ingen närmare beskriva. När dess föregångare datalagen skrevs 1973 var hotet tydligt - en kontrollerande, allvetande statsmakt. Idag finns inga sådana formuleringar kvar i utredningar eller riksdagstryck. Hänvisar ledande politiker eller ämbetsmän till något alls hänvisar de till "människors oro". Man glider över frågan som om förklaringar vore överflödiga. Hotet mot vår personliga integritet är såväl kunskapsmässigt som juridiskt ett svart hål.

## 1. Inledning – personuppgifter och sekretess

Handlingsoffentlighet är något tämligen okomplicerat, både som idé och som lagtext. Information som myndigheter förfogar över ska vara tillgänglig också för medborgarna. Undantag från regeln, det vill säga sekretess, gäller endast för uppgifter som, om de kommer ut, vållar skada för enskild person eller annat viktigt intresse. Sekretess ska således skydda dels information som kan vara känslig i sig, t ex någons politiska uppfattning eller sexuella läggning, dels verksamheter som i hög grad bygger på förtroende.

Att sträng sekretess råder inom sjukvården för patientuppgifter beror inte på att alla sådana uppgifter anses känsliga i sig - de flesta är i själva verket harmlösa - utan på att patienter måste känna att de *kan* berätta om det mest privata för läkaren när det framstår som nödvändigt för diagnosen eller behandlingen.

Ibland, när behovet av insyn är tillräckligt starkt, gäller dock offentlighet även för känsliga/skadande uppgifter. Så är t ex förundersökningar och domar i brottmål normalt offentliga, trots att inte bara misstänkta brottslingar utan även brottsoffer och vittnen i förhör kan tvingas berätta om sådant som de, med goda skäl, vill hålla för sig själva. Öppenheten anses nödvändig för att upprätthålla medborgarnas förtroende för rättsväsendet.

Vilka uppgifter som är sekretessbelagda framgår av sekretesslagen. Flertalet paragrafer i lagen syftar till att skydda enskildas integritet - deras personliga sfär eller ekonomiska intressen, eller båda samtidigt.

Exakt vilka uppgifter som kan skada, och hur starkt behovet av offentlighet är i olika sammanhang kan förvisso vara svårt att avgöra. Bedömningarna kan tidvis gå isär och

värderingar ändras över tid. Det som var känsligt för enskilda för 50 år sedan är inte alltid känsligt idag och vice versa. Fortlöpande diskussioner och lagjusteringar är nödvändiga, men problemen är konkreta och begripliga för alla.

## 2. Bakgrund – datalagar och integritetsskydd

I slutet av 1960-talet började emellertid nya föreställningar om personlig integritet slå igenom, först i USA men småningom också i Europa och Sverige. Frågorna formulerades allt oftare i termer av makt och kontroll och fick därmed stark ideologisk laddning.

Det svenska välfärdsprojektet - där statliga och kommunala myndigheter ålades ansvar för människors trygghet, utbildning, jämställdhet, hälsa och mycket annat - problematiserades på ett nytt sätt. Allt fler drog paralleller mellan välfärdsstaten och Orwells allseende diktator Storebror i romanen 1984.

*"Samhällets krav på solidaritet och ekonomisk effektivitet måste begränsas, bl.a. genom att övervakningen av den enskilde inte tillåtes bli fullständigt effektiv"* var ett tidstypiskt sätt att formulera saken.<sup>1</sup>

Frågan om "personlig integritet" blev därmed både oklarare i sina konturer och politiskt kontroversiell. Till resonemangen om ett hotande "kontrollsamhälle" lades varningar för att felaktiga uppgifter om en person skulle, när de hamnade i ett datorminne, betraktas som riktiga helt enkelt därför att tilltron till dessa nya, intelligenta maskiner var så stark. Vidare påminde man om vårt behov av glömska. En dumhet som någon gjort tidigt i livet skulle inte behöva förfölja individen för evigt.

Demokratifrågan stod dock i centrum. Den svenska utredning som fick hela problematiken på sitt bord - Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén, (OSK) - sammanfattade svensk debatt 1969-1972:

*"Insamlingen av uppgifter om människor, deras attityder och levnadsförhållanden kritiserades såsom ägnad att alltför mycket öka myndigheternas makt och möjligheter att styra enskildas handlingar. I informationsbehandlingen förlängning anades konturerna av en oangriplig polisstat med en absolut effektiv och till sina verkningar omänsklig förvaltning."*<sup>2</sup>

Det hot som frammanades i debatten var alltså starkt kopplat till datortekniken. Myndigheter och vissa företag hade börjat bygga upp omfattande personregister, i några fall totalregister över befolkningen. En stark opinion fann det oroande att statens monopol på att (inom lagens ramar) använda tvång och våld mot människor skulle kombineras med en omfattande detaljkunskap om varje individ. En sådan kombination av maktmedel och kunskap i statens hand vore, hävdade man, betänklig så länge staten framstod som "god". Skulle statens karaktär med tiden ändras - och det vore naivt att inte beakta den risken - kunde en datorstödd styr- och kontrollapparat utvecklas till ett direkt hot mot medborgarna.

<sup>1</sup> SOU 1972:47, sid 57

<sup>2</sup> SOU 1972:47, sid 41-42

På OSK:s förslag stiftade Sverige 1973 en datalag i syfte att begränsa förekomsten av personregister. Vid denna tid hade bara staten och ett fåtal storföretag tillgång till datorer. Det fanns då bara stordatorer, några hundra stycken i hela landet, mycket dyra och svåra att använda. När man reglerade datoranvändningen fick det alltså konsekvenser för staten och några storföretag, inte för några andra.

Datalagen tog sikte på uppgifter om enskilda, levande personer, och således bara på uppgifter som hanterades med dator. Lagens utgångspunkt var att "upplysning" om enskild person inte fick registreras "med hjälp av automatisk databehandling". Så fort en uppgift som kunde hänföras till en viss person registrerades på minnesenhet för datorer uppstod ett "personregister". Endast med datainspektionens godkännande fick så ske.

Att registrera en uppgift om någon via dator innebar i sig ett "intrång i registrerads personliga integritet". Att detta skulle vara bokstavligen sant, det vill säga att det utgjorde en kränkning varje gång någons namn registrerades i datorminne, trodde kanske inte alla. Eftersom datalagen skulle fungera som ett skydd för medborgarna mot mäktiga samhällsinstitutioner var det dock enklast för lagstiftaren att utgå från risken för missbruk. Det var i praktiken omöjligt att förutse - för att i lagen beskriva - alla tänkbara former av missbruk, särskilt som själva faran/hotet var så diffust till karaktären.

Därför stadgades ett generellt förbud och att en nyinrättad myndighet (Datainspektionen) skulle pröva varje registrering av personuppgifter från fall till fall.

Datorerna blev under 1970-talet allt mindre och allt kraftfullare, allt billigare och allt lättare att använda. En bit in på 80-talet var det inte längre endast de rika och mäktiga som kunde lagra och bearbeta stora datamängder. Nu kunde även vanliga medborgare - hemma eller på jobbet - använda datorn för att samla, ordna och lagra information. Persondatorn visade sig också överlägsen som skrivmaskin. Därmed var datalagen till sin konstruktion överspelad. De generella förbudsreglerna drabbade helt andra personer, intressen och verksamheter än lagstiftaren hade avsett tio år tidigare.

Värdekonflikterna började bli uppenbara. Om personuppgifter i dator är något så farligt, hur ska man då göra när datorn blir medborgarnas verktyg för att både skaffa samhällelig kunskap och att yttra sig? Ska Datainspektionen, det vill säga staten, verkligen övervaka och kunna förbjuda sådan medborgerlig aktivitet? Om personuppgifter i dator är något farligt, ska vi då acceptera att våra myndigheters personregister i så hög grad är offentliga?

Vid mitten av 1980-talet, när det för intresserade iakttagare började bli uppenbart att datalagen inte längre fungerade som den var tänkt, tystnade diskussionerna om personlig integritet. Varken politiker, ledarskribenter eller andra debattörer såg någon lösning på dessa värdekonflikter. Ingen ville längre driva frågorna och efter en storm kring forskningsprojektet Metropolit 1986 slutade nyhetsmedia i allt väsentligt rapportera om "dataskandaler".

Problematiken begravdes i den ena offentliga utredningen efter den andra.

Det är värt att notera att den fara som datalagen skulle skydda mot vid denna tid ändrade karaktär. I de offentliga utredningarna från 1980 och framåt talas inte längre om riskerna med en "oangriplig polisstat" eller en "övervakning" som kan bli "fullständigt effektiv". Hoten beskrivs fortfarande som allvarliga och överhängande, men varifrån de kommer blir alltmer oklart. Det tas i dessa utredningar för givet att

personuppgifter i dator är något farligt och om detta farliga inte närmare kan definieras så utgör i vart fall "människors oro" för sådant som personregister och samkörningar tillräcklig anledning att slå vakt om en generellt förbjudande lag. (Se t ex SOU 1987:31 sid 116-118 och SOU 1997:39 sid 183-184.)

Åren 1986-1994 publicerades rader av utredningar (SOU, se litteraturförteckningen) om integritetsskydd som fokuserade på än den ena, än den andra frågan. Datalagsutredningen utarbetade förslag till en helt ny datalag (SOU 1993:10) som dock inte löste några av de viktigare problemen och till slut förkastades. Den grundläggande värdekonflikten mellan data/integritetsskydd och informationsfrihet vågade varken ledande politiker (som skrev utredningsdirektiven) eller utredarna själva ta i.

Någon modernare lagstiftning lyckades riksdagen därmed inte åstadkomma förrän vid 1990-talets mitt, då två nya faktorer komplicerade bilden ytterligare.

Dels etablerades Internet på kort tid som massmedium - nu kunde vem som helst skaffa och sprida information i ett globalt datornätverk - dels gick Sverige med i EU. 1995 antog EU:s ministerråd ett direktiv

*"om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter" (dir 95/46/EG).*

Medlemsländerna fick tre år på sig att implementera direktivet, det vill säga stifta nationell lag om skydd för personuppgifter som uppfyllde EU:s krav. EU-direktivet utgår på idéplanet från samma uppsättning etiska normer ("Code of Fair Information Practises") som den svenska datalagen gjorde 1973.

Normerna utvecklades således, och fick internationell spridning, under datorteknikens barndom då det självklara målet var att begränsa en potentiellt farlig verksamhet (personregistrering) i maktens centrum.

I direktivets artikel 6 uppställs krav på att personuppgifter ska

*“samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål; senare behandling får inte ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.”*

Vidare ska personuppgifter vara

*“adekvata och relevanta och får inte omfatta mer än vad som är nödvändigt”...  
“riktiga och, om nödvändigt, aktuella” och “förvaras på ett sätt som förhindrar identifiering av den registrerade under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna samlades in”.*

I artikel 12 stadgas en rätt för den registrerade att få tillgång till uppgifterna om sig själv och i artikel 14 en “rätt att göra invändningar”. Dåvarande EG inledde i själva verket sina ansträngningar att skapa ett regelverk för "harmonisering" av medlemsländernas persondatalagar redan på 70-talet. Svårigheterna att enas var dock betydande och arbetet bedrevs på sparlåga under hela 1980-talet. Först när den tyske industrikommissionären Martin Bangemann vid 1990-talet början satte sin tyngd och

prestige bakom direktivet, som han ansåg nödvändigt av industripolitiska skäl, kunde det drivas igenom.

I sak hade Bangemann säkert rätt. Om inte EU-staterna "harmoniserades" i detta avseende skulle de olika nationella regelverken om dataskydd komma att fungera som konkurrenshinder på den inre marknaden. Fri konkurrens förutsätter ju ett fritt flöde av information över gränserna, inklusive persondata.

Direktivets grundprincip är således att all hantering av personuppgifter - oavsett vilken teknik som används - är otillåten till dess berörda individer lämnat sitt samtycke. Från principen medges ett antal undantag, flertalet syftande till att möjliggöra för myndigheter och företag att sköta sina uppgifter. På verksamheter av storebrorskaraktär - som polisens, den nationella säkerhetstjänstens och försvarets - ska direktivet överhuvudtaget inte tillämpas.

Enskilda medborgare får behandla personuppgifter utan samtycke endast när det sker för privat bruk, det vill säga när avsikten inte är att andra ska få läsa. Det exemplet på sådan behandling som oftast nämns är att skriva dagbok. Intressena av informations- och yttrandefrihet tillgodoses bara genom att direktivet medger undantag för

*"behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande."*<sup>3</sup>

Vidare sätter direktivet (artikel 25) snäva gränser för "överföring av personuppgifter till tredje land", det vill säga land utanför EU. Sådan överföring är tillåten endast om "tredje land" har en "adekvat skyddsnivå" för personuppgifter. Regeln är formulerad som om sådana uppgifter normalt "postades" av en enskild person från punkt A till punkt B. Inga formuleringar i direktivet antyder att dess författare har beaktat hur kommunikationsnätverk som Internet fungerar.

Överhuvudtaget är medborgarnas utnyttjande av Internet inte förenligt med principerna för integritetsskydd så som de beskrivs i EU-direktivet och i 70-talets "Code of Fair Information Practices".

Att:

- enskilda i en nätomspunnen värld skulle garanteras kunskap om de register/databaser där uppgifter om dem lagras,
- sådana uppgifter skulle användas enbart för ett i förväg definierat syfte,
- individen skulle kunna driva krav på rättelse/komplettering/radering av uppgifter i tusentals databaser världen runt, och att
- någon skulle vara "ansvarig" för hur uppgifter som en gång publicerats via en webbplats eller en e-postlista sedan används,

... allt detta ter sig uteslutet.

---

<sup>3</sup> artikel 9

Det kan tyckas egendomligt att EU så sent som 1995, när man som svar på USA:s omskrivna "Information Superhighways" just hade lanserat stora ekonomiska satsningar på ett "Information Society", kunde anta ett regelverk som byggde på en uppenbart överspelad teknisk verklighet. En hög tjänsteman på svenska Datainspektionen kallade i ett samtal med mig EU-direktivet för "ett djärvt steg 20 år bakåt i tiden".

Bangemann såg uppenbarligen inga möjligheter att nå enighet om ett nytt, modernt direktiv, utan måste basera sitt initiativ på den gamla surdegen från 1970-talet. Ett dåligt direktiv skulle vara bättre än inget direktiv alls - det argumentet förekom vid mitten av 1990-talet även i svensk debatt.

### 3. Dataskydd och offentlighetsprincip – principiella frågor

Den svenska riksdagen valde att implementera direktivet genom en ny personuppgiftslag, PUL, som ligger mycket nära direktivet och, på det principiella planet, den gamla datalagen.

I stora delar är PUL helt enkelt en översättning av EU-direktivet. Den viktigaste skillnaden mellan direktivet/PUL och datalagen är att de förra är teknikneutrala, det vill säga regelverken är tillämpliga på personuppgifter i alla medier. Datalagen handlade bara om personuppgifter i dator.

Även om det först under 1990-talet började bli uppenbart att integritetsskydd av det slag som datalagen/PUL stadgar inte kan förenas med en offentlighetsprincip av klassiskt svenskt snitt, så var motsättningen fullt synlig redan på 1970-talet. Med datalagen 1973 lagfästes kravet på ändamålsbestämning - centralt inom "Fair Information Practices" - vid hanterandet av personuppgifter. I de fall personuppgifter överhuvudtaget skulle få samlas in, registreras, behandlas etc., så skulle ändamålet bestämmas i förväg och uppgifterna sedan inte få utnyttjas i andra syften.

Offentlighetsprincipen har dock aldrig kunnat förenas med regler om ändamålsbestämning. Myndigheter samlar på sig uppgifter om enskilda för vissa syften - som må vara polisutredningar eller handläggning av ansökningar om byggnadslov - men medborgarna har rätt att ta del av materialet utan att uppge identitet eller syfte.

Att medborgaren vill läsa andras ansökningar om byggnadslov kan bero på

- att han/hon fått avslag på sin egen ansökan och vill kontrollera om andra behandlas likadant,
- missnöje med något som grannen har byggt,
- misstanke om korruption eller svågerpolitik i byggnadsnämnden,
- att han/hon står i begrepp att själv ansöka och vill veta hur man formulerar sig för att "gå hem" i byråkratin.

Inget av dessa tänkbara syften har med den datainsamlade myndighetens "ändamål" att göra.

Denna principiella konflikt mellan krav på ändamålsbestämning och krav på informationsfrihet är fortfarande central och olöst. Att en myndighet eller ett företag som samlar in känsliga data om enskilda för något angeläget ändamål inte - utan de berördas medgivande - ska få nyttja uppgifterna till annat kan tyckas rimligt. Om läsningen till ett ändamål dock ska gälla för alla typer av personuppgifter, även harmlösa sådana, och äga giltighet även när den enskilde medborgaren handskas med information blir priset högt i form av inskränkt yttrande- och informationsfrihet.

Det övergripande syftet med EU-direktivet/PUL, liksom med många andra regelverk av liknande slag som antagits av såväl lagstiftande församlingar världen över som av Europarådet, OECD och FN, är att begränsa hanterandet av personuppgifter och att effektivt övervaka/kontrollera sådan hantering när den ändå måste förekomma.

Mot detta står behovet hos medborgare i demokratiska samhällen att kunna handskas fritt med information, en rättighet som är stadfäst i de flesta länders författningar och som värnas genom en rad internationella konventioner, också de skapade av FN, Europarådet med flera organ.

På många håll i världen framstår det inte som orimligt att på detta sätt rättsligt skydda två värden som tidvis hamnar i konflikt med varandra. Det anses då vara en uppgift för domstolar, och främst författningsdomstolar, att i enskilda fall göra avvägningar mellan det ena och det andra. Detta kan framstå som en praktisk ordning, men den innebär också att kontroversiella politiska beslut överläts åt domare som inte är ansvariga inför några väljare och som i princip är oavsättliga.

Den svenska demokratiska traditionen innebär att de viktiga politiska besluten ska fattas av riksdagen. När nya lagar antas ska de vara utformade så att de inte i något avseende står i strid med redan existerande regelverk. Även om normkonflikter aldrig helt kan undvikas är det lagstiftarens uppgift att minimera dem. I frågan om integritetsskydd kontra offentlighetsprincip har lagstiftaren därvidlag misslyckats med uppgiften. Skälen kan bara kallas politiska.

Det blir uppenbart när tittar närmare på tillkomsten av de bestämmelser som här står i centrum - § 8 personuppgiftslagen och kapitel 7 § 16 sekretesslagen.

**Här måste utvecklingen beskrivas i flera tidssteg eftersom de ovan beskrivna regelverken - EU-direktivet och PUL - har kommit att framstå som alltmer orimliga och, särskilt efter 2001, måst omtolkas.**

Högsta Domstolen i Sverige och EG-domstolen har på senare år avkunnat domar som delvis ändrat förutsättningarna. Först, i avsnitten 4 och 5, ska dock beskrivas hur de två centrala paragraferna tillkommit.

## 4. EU-direktivet, PUL och offentlighetsprincipen

Det enda inslaget i PUL som vid en jämförelse med EU-direktivet ter sig kontroversiellt är just undantaget för offentlighetsprincipen. I § 8 PUL heter det att

*"Bestämmelserna i denna lag tillämpas inte i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter."*

Flera jurister, bl a lagrådet i sitt remissvar på den utredning som presenterade lagförslaget (SOU 1997:39), förklarade sig tvivla på att den formuleringen var förenlig med EU-direktivet.

Bakom detta till synes djärva avsteg från EU-direktivets krav låg dock de långtgående löften om offentlighetsprincipens framtid som ledande politiker på Ja-sidan hade avgivit inför folkomröstningen 1994 om svenskt medlemskap.

När offentlighetsfrågan kom att uppmärksammas allt mer i debatterna inför folkomröstningen försäkrade Ja-sidan att öppenheten inte var hotad. Sveriges förhandlingar om EU-medlemskap påbörjades den 1 februari 1993, varvid den svenska sidan deklarerade att:

*"Sverige välkomnar den ökade betoning som Gemenskapen lägger vid öppenhet och insyn. Denna utveckling ligger i linje med den svenska förvaltningens traditionellt stora öppenhet. På detta område för vi med oss grundläggande principer och viktiga erfarenheter som vi gärna delar med oss av. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten utgör fundamentala principer som är förankrade i den svenska grundlagen och som garanterar medborgarna tillgång till information om den offentliga förvaltningens verksamhet. Dessa principer är en omistlig del av vårt politiska och kulturella arv. De främjar den demokratiska processen, rättssäkerheten och effektiviteten i den offentliga förvaltningen, vilket också är viktiga mål för Gemenskapen."*<sup>4</sup>

När sedan anslutningsfördraget skrevs under avgav Sverige en särskild förklaring om offentlighetsprincipen:

*"Sverige bekräftar sitt inledande uttalande av den 1 februari 1993. Sverige välkomnar den pågående utvecklingen inom unionen mot större öppenhet och insyn. Offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten, är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv."*<sup>5</sup>

Inte minst den svenska journalistkåren var starkt medveten om dessa långtgående utfästelser, och i arbetet med PUL markerade regering/riksdag noga att offentlighetsprincipen inte inskränktes. § 8 PUL förefaller också betryggande: *"Bestämmelserna i denna lag tillämpas inte..."*

---

<sup>4</sup> Norström 1995, sid 91.

<sup>5</sup> Norström 1995, sid 90-91

I praktiken visade sig § 8 PUL inte ha någon som helst betydelse. En bestämmelse i sekretesslagen, SL, har nämligen rakt motsatt innebörd och har blivit - i de mål som hittills prövats rättsligt av svenska domstolar - den enda som tillämpats. Det är 7:16 som lyder:

*"Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen."*

Lagens utgångspunkt är att "behandling" av personuppgifterna är förbjuden och begreppet är heltäckande:

*"varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t ex insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring"*<sup>6</sup>

Det innebär att innebörden av SL 7:16 tycks vara att den vanlige medborgaren, det vill säga icke-journalisten, bara får se personuppgifter i allmänna handlingar när han/hon lovar att använda dem inom ramen för "privat bruk", det vill säga skriva dagbok och liknande.

## 5. Sekretesslagen 7:16 - bakgrund

Historien om SL 7:16 är, precis som historien om datalagen, berättelsen om en rättsregel som tillkommit för ett specifikt syfte men sedan, på grund av den tekniska utvecklingen i kombination med lagstiftarens oförmåga att anpassa regelverken till nya omständigheter, fått oväntade och aldrig diskuterade konsekvenser.

Regeln i nuvarande SL 7:16 fanns från början i den gamla sekretesslagens (SFS 1937:249) § 13 andra stycket. Bestämmelsen kom till samtidigt med datalagen och innebar att personuppgift inte fick lämnas ut från "persondataregister" om det kunde antas att uppgiften skulle användas för ADB-behandling i strid med datalagen. Den vanlige medborgaren kunde vid denna tid inte bryta mot datalagen eftersom han/hon inte hade tillgång till dator. Bestämmelsen var i praktiken riktad mot de få aktörer utanför offentlig sektor som hade dator. De var storföretag som, befarade man, skulle missbruka offentlighetsprincipen för att komma över personuppgifter.

När nu gällande sekretesslag (SFS 1980:100) antogs flyttade man utan problematisering eller diskussion över den gamla regeln till den nya lagens kapitel 7 § 16.<sup>7</sup> Av lagkommentarerna framgår att bestämmelsen bara - trots att detta inte framgår av ordalydelsen - syftar till att förhindra så kallade massuttag.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 3§ PUL

<sup>7</sup> Prop 1979/80:2, sid 212-213

<sup>8</sup> Corell m fl, sid 198

Eftersom offentlighetsprincipen inte har ansetts innebära någon rätt att få ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form, bara i pappersform, har dock massuttag vanligen framstått som meningslösa. En databas full med personuppgifter kan användas för till exempel framställning av statistik eller för att skriva ut adressetiketter till reklamförsändelser, men samma personuppgifter i form av en gigantisk pappersbunt är praktiskt ohanterliga.

Åren 1980-1998 kom SL 7:16 därför ytterligt sällan att åberopas i myndighetsbeslut eller domstol och uppmärksammades aldrig i den offentliga debatten. Vid en sökning i Rättsbanken finner man fyra mål avgjorda i högsta instans (Regeringsrätten) där 7:16 tillämpas.

Tre av dem<sup>9</sup> gäller just företag som vill göra massuttag av persondata för reklamändamål. I det fjärde målet<sup>10</sup> ville en privatperson ha ut en förteckning, inklusive personnummer, över 6 500 polisanställda. Begäran avslogs främst med hänvisning till skydd för rikets säkerhet (SL 2:2) men i motiveringen nämndes därutöver också 7:16 som grund för avslag.

När så PUL antogs av riksdagen 1998, byttes 7:16-formuleringen

*"används för automatisk databehandling i strid med datalagen" ut mot "behandlas i strid med personuppgiftslagen."*

Det framställdes som en ren formalitet och det faktum att sekretessregeln nu kunde börja tillämpas på alla personuppgifter - inte bara de som lagrades i dator - nämns inte ens i förarbeten eller i lagkommentarer.<sup>11</sup>

Därmed hade alltså en paragraf skriven 25 år tidigare, avsedd att tillämpas i en gången tids tekniska miljö, lyckats fortplanta sig in i vår tid med starkt negativa konsekvenser för offentlighetsprincipen - konsekvenser som aldrig berörts i politisk debatt eller diskuteras i lagens förarbeten.

Först i en senare offentlig utredning - Offentlighets- och sekretesskommittén - uppmärksammas att 7:16 är en paragraf som plötsligt börjar få genomslag.

*"Den nu gällande lydelsen av 7 kapitel 16 § SekrL ger alltså myndigheterna anledning att vid betydligt fler förfrågningar om att få ut allmänna handlingar och annan information från myndigheterna som innehåller personuppgifter pröva om sekretess föreligger. Under utredningsarbetets gång har vi erfarit ett alltmer ökande antal mål i förvaltningsdomstolarna där saken rör om allmän handling inte kan lämnas ut med hänsyn till sekretess enligt 7 kap. 16 § SekrL."*<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Riksåklagaren (RÅ) 1988 not 572, RÅ 1991 not 435, RÅ 1997 ref 86

<sup>10</sup> RÅ 1988 not 183

<sup>11</sup> SOU 1997:39 och prop. 1997/98:44, Eliason/Regner 2001 sid 97 och Erik Göransson i Karnov 2001/02, sid 228-229.

<sup>12</sup> SOU 2001:3, sid 213-214

Från och med 1998 började således alltfler myndigheter, inklusive regeringen, att med hänvisning till 7:16 vägra lämna ut allmänna handlingar med personuppgifter i - utom till just journalister. Direktivet/PUL medger ju undantag för

*"behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande"* (artikel 9).

I praktiken tycktes journalister därmed ha fått ett slags skråprivilegium, en rätt att se och handskas med personuppgifter som övriga medborgare inte hade.

## 6. Ramsbromålet

Med Högsta Domstolens avgörande i Ramsbromålet sommaren 2001 försköts dock i rättspraxis innebörden av begreppet ”journalistiska ändamål”. Eftersom det begreppet hade varit centralt för domstolarnas tolkning av SL 7:16 måste domen rimligen få konsekvenser även för handlingsoffentligheten.

Börje Ramsbro startade på 1960-talet och drev under många år industriföretaget System 3R. I början av 1990-talet fick det ekonomiska problem och till slut tvingades han av de långivande bankerna att sälja företaget för en krona. Detta var nödvändigt för att System 3R skulle rekonstrueras och överleva, hävdade bankerna och den nye huvudägaren Håkan Nordquist. Ramsbro däremot, ansåg det vara rena stölden.

1997 publicerade Börje Ramsbro på en hemsida på Internet sin version av händelseförloppet. Hårda anklagelser riktades mot Nordquist och flera personer inom bankvärlden. Hemsidan anmäldes till polisen för brott mot datalagen, åtal väcktes och Stockholms tingsrätt avkunnade dom den 14 april 1999. Tingsrätten dömde Ramsbro till 50 dagsböter för brott mot den gamla datalagen. Den förbjöd ju, med få undantag, personuppgifter i datorer. Huruvida Ramsbro hade något fog för sina anklagelser prövades inte.<sup>13</sup>

Börje Ramsbro överklagade. Svea Hovrätt korrigerade i december domen i vissa avseenden. Hovrätten ansåg att det var den nya personuppgiftslagen, inte den gamla datalagen, som skulle tillämpas, och mildrade påföljden från 50 till 30 dagsböter. Utslaget innebar ingen principiell förändring för yttrande- och informationsfriheten.<sup>14</sup>

Ramsbro beviljades prövningstillstånd av Högsta Domstolen, HD, som med sin dom 12 juni 2001 gjorde en radikalt annorlunda tolkning av rättsläget. Ramsbro frikändes helt.

HD påpekade att såväl EU:s som Sveriges regler om integritetsskydd måste tolkas mot bakgrund av “Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”, vilken ingår som en del av EU:s grundfördrag och gäller som svensk lag sedan 1 januari 1995.

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med konventionen. Dess artikel 10 lyder:

<sup>13</sup> Stockholms Tingsrätt, mål nr B 262-98

<sup>14</sup> Svea Hovrätt, mål nr B 3625-99

*"Envar skall äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser."*

Med hänvisning till EU-direktivet om skydd för persondata skriver HD:

*"Det finns inte anledning att anta att direktivet i nu berörda hänseenden skulle tolkas på annat sätt än i överensstämmelse med Europakonventionen."*<sup>15</sup>

EU-direktiv eller nationella lagar om integritetsskydd kan enligt domstolen bara tillämpas för att begränsa spridandet av uppgifter om privatlivet - ett skydd för enskilda som enligt en annan bestämmelse i Europakonventionen (artikel 8) skall upprätthållas.

*"Av vad som framförts ovan framgår att rättigheterna enligt artikel 8 och 10 i Europakonventionen i enskilda fall kan komma i konflikt med varandra. För att avgöra sådana konflikter tillämpar Europadomstolen den s.k.*

*proportionalitetsprincipen vilket innebär att en avvägning görs mellan intresset av skydd för privatlivet och intresset av yttrandefrihet. Det får antas att det i personuppgiftslagen föreskrivna, på direktivet grundade, undantaget för journalistiska ändamål utgör ett försök att i mer generella termer ge uttryck för en sådan intresseavvägning. Att uttrycket journalistiska ändamål använts kan under sådana förhållanden inte antas vara i avsikt att privilegiera etablerade massmedier eller personer som är yrkesverksamma inom sådana medier. Med uttrycket torde snarare få antas vara avsett att betona vikten av en fri informationsspridning i frågor av betydelse för allmänheten eller för grupper av människor och en fri debatt i samhällsfrågor.*

*Undantag från de i artikel 8 och 10 garanterade rättigheterna får göras endast om det är nödvändigt för skyddet av grundläggande värden i ett demokratiskt samhälle. Av Europadomstolens praxis framgår att tolkningen av vad som är nödvändigt, och därmed också den avvägning som kan behöva göras mellan olika rättigheter, inte kan fastställas för alla länder och alla tidpunkter utan måste bedömas mot bakgrund av rådande förhållanden i varje land. Varje stat anses åtnjuta en viss frihet att bedöma om ett ingrepp är nödvändigt eller inte och därmed också hur intresseavvägningen mellan olika rättigheter bör göras i enskilda fall."*<sup>16</sup>

De uppgifter som Ramsbro spritt om Nordquist m fl rörde inte privata förhållanden.

HD: s friande av Börje Ramsbro framstår utan tvekan som en seger för yttrandefriheten och, i förlängningen, också för offentlighetsprincipen. I en rad fall hade myndigheter med hänvisning till SL 7:16 dittills vägrat lämna ut personuppgifter, varpå domstolen upphävde deras beslut med hänvisning till att det var journalister som begärt att få se dem och att PUL just därför inte skulle tillämpas.<sup>17</sup>

Även regeringen drev linjen att journalister hade tillerkänts en skrårättighet. Reportern Lars Björk fick följande skriftliga besked på försommaren 2000:

<sup>15</sup> Högsta Domstolen, mål B 293-00

<sup>16</sup> Högsta Domstolen, mål B 293-00

<sup>17</sup> Kammarrätten i Sundsvall mål 23-2000, Kammarrätten i Jönköping mål 1226-2000, Kammarrätten i Göteborg mål 7459-2000, Kammarrätten i Stockholm mål 1737-2001

"Du har den 30 maj 2000 begärt att i elektronisk form få ta del av en förteckning över svenskar i EU:s institutioner. Den aktuella förteckningen innehåller personuppgifter och omfattas därför av personuppgiftslagen (1998:204). Enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Du har dock angivit att du är journalist och att du skall använda uppgifterna i ditt journalistiska arbete. Enligt 7 § personuppgiftslagen är lagens grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter inte tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål. Du får därför ta del av förteckningen, vilken bifogas elektroniskt i tre delar."<sup>18</sup>

Ramsbrodomen 2001 säger nu att även övriga medborgare - när de ägnar sig åt "informationsspridning i frågor av betydelse för allmänheten" - sysslar med journalistisk verksamhet i PUL: s mening. De behöver inte längre bevisa att de är journalister för att få se personuppgifter i allmänna handlingar.

Detta var onekligen ett steg i offentlighetsvänlig riktning, men det innebär inte att problemet med SL 7:16 har övervunnits. Innan situationen kan sammanfattas återstår dock att redovisa EG-domstolens utlåtande i det så kallade konfirmandlärarmålet, och den översyn av PUL som personuppgiftslagsutredningen publicerat i februari 2004.<sup>19</sup>

## 7. Konfirmandlärarmålet – Bodil Lindqvist

I ett annat principiellt viktigt PUL-mål har i praktiken EG-domstolen fått avgöra. Det handlar om Bodil Lindqvist, en konfirmandlärarinna från Småland, som dömdes till 40 dagsböter av Eksjö tingsrätt - för brott mot PUL - för att på en webbsida ha presenterat, kortfattat och i lättsam ton, sina arbetskamrater i kyrkoförsamlingen.<sup>20</sup>

Eftersom uppgifterna gjorts tillgängliga för hela världen via Internet förelåg "överföring av personuppgifter till tredje land", i strid mot PUL § 33. Det var främst följande formulering som tingsrätten ansåg brottslig:

*"Mitt namn är Mariette.*

*Vilda Mariette?*

*Nåja så vild är jag kanske inte.*

*Men nog blev jag vild alltid, när jag föll nerför stegen och skadade min fot!*

*Så nu är jag halvt sjukskriven! Urk!"*

Denna uppgift om en skadad fot är enligt PUL och EU-direktivet en "hälsouppgift" och därmed särskilt känslig.

Lindqvist överklagade domen och Göta Hovrätt vände sig till EG-domstolen för att få veta hur EU-direktivet om persondata egentligen ska tolkas. En grundfråga var om direktivet överhuvudtaget var tillämpligt på den sorts aktivitet som Bodil Lindqvist ägnat sig åt? Frågans behandling i domstolen talar i sig sitt tydliga språk vad gäller

<sup>18</sup> UD:s beteckning: skrivelse 14-06-2000, nr 166/010

<sup>19</sup> SOU 2004:6

<sup>20</sup> Eksjö Tingsrätt, mål nr B 809-99)

direktivets innebörd. Eftersom bestämmelserna inte kan följas enligt bokstaven - de är skrivna utan tillräcklig kunskap om/hänsyn till den tekniska verkligheten - måste de "tolkas" till något annat. Tolkningsutrymmet är stort, för att uttrycka saken försiktigt.

Domstolens prövning skedde i två steg. Först yttrade sig en så kallad generaladvokat, i detta fall italienaren Antonio Tizzano, som nådde slutsatsen att Sverige med PUL förbjuder betydligt mer än EU-direktivet kräver.

Det Bodil Lindqvist gjort med personuppgifter omfattas enligt generaladvokatens uppfattning överhuvudtaget inte av gemenskapsrätten.

*"Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att den aktuella frågan ska besvaras så, att en behandling av personuppgifter vilken består i att utan ekonomiskt vinstsyfte skapa en hemsida av i målet aktuell typ, som endast är avsedd att utgöra stöd för konfirmandundervisning som ges i en församling, gratis och helt utan samband med någon anställning, enligt artikel 3.2 första strecksatsen i direktivet inte ingår i detta direktivs tillämpningsområde."*<sup>21</sup>

Om det som enskilda medborgare gör vid sidan av sin anställning och utan ekonomiskt vinstsyfte faller utanför EU-direktivets tillämpningsområde skapas en helt ny situation. Flertalet problem kring PUL/yttrandefriheten, liksom kring PUL/offentlighetsprincipen, upplöses eller kan lättare åtgärdas av riksdagen genom ändringar i PUL.

Generaladvokat Tizzano säger alltså inte att Svea Hovrätt bör frikänna Bodil Lindqvist. Hon ska trots allt dömas enligt svensk lag, det vill säga PUL. Däremot säger Tizzano att direktivet inte tvingar Sverige att anta en lag som täcker Bodil Lindqvists arbete med hemsidor.

Konsekvenserna av en sådan tolkning behöver man emellertid inte fördjupa sig i eftersom domstolen, när den femton månader senare avgav sitt slutliga yttrande, lanserade en helt annan tolkning.<sup>22</sup>

För det första omfattas, enligt domstolens uppfattning, Bodil Lindqvists arbete med att skapa hemsidor förvisso av gemenskapsrätten och direktivet om persondataskydd. Sverige är skyldigt att ha en lag av personuppgiftslagens typ som ska tillämpas på det Lindqvist gjorde.

För det andra ska direktivet på en central punkt, hävdar domstolen, inte tolkas som alla har gjort hittills. Att lägga ut personuppgifter på en webbsida, så att de blir tillgängliga för alla i hela världen som har en Internet-uppkoppling, är inte detsamma som "*överföring av... uppgifter till tredje land*" enligt direktivets artikel 25 och i förlängningen PUL § 33. Eksjö tingsrätt dömde Lindqvist för bland annat brott mot § 33.

Detta är i sanning djärvt. Om A således med någon annan teknik än via webben skickar personuppgifter till en mottagare som bor utanför EU kan detta enligt direktivet vara i sig straffbart. Om A istället publicerar samma uppgifter på www, så

<sup>21</sup> EG-domstolens mål C-101/01, föredraget 19 september 2002.

<sup>22</sup> Mål C-101/01, utlåtande den 6 november 2003.

att hundratals miljoner människor över hela världen kan se dem, kan det i sig inte vara straffbart.

För det tredje är alltihop en fråga om att väga Bodil Lindqvists yttrandefrihet, ett värde skyddat i gemenskapsrätten, mot andra medborgares rätt till personlig integritet, också skyddad i gemenskapsrätten. Det är helt enkelt Svea Hovrätts sak att göra avvägningen.

## 8. Personuppgiftslagsutredningen

Kritiken mot EU-direktivet och PUL har ofta formulerats så att endast en "missbrukslag" - till skillnad från dagens "hanteringslag" - kan fungera tillsammans med grundlagsreglerna om yttrande- och informationsfrihet.

En missbrukslag skulle vara tillämplig på situationer där A åsamkar B verklig skada, eller att påtaglig risk för skada uppstår, genom att A gör något med uppgifter om B. I sådana situationer måste en avvägning ske mellan A:s rätt till yttrande- och informationsfrihet och B:s rätt till skydd mot kränkningar av olika slag. PUL förbjuder emellertid, generellt, hantering av personuppgifter och anger vissa undantag från denna huvudregel. Konsekvenserna blir enligt PUL-kritikerna oacceptabla, av två skäl.

Dels framstår det som orimligt att kriminalisera/bestrafva informationsbehandling som inte skadar någon, till exempel den typ Bodil Lindqvists ägnade sig åt.

Dels växer mängden personuppgifter i rasande takt och det framstår som rena slumpen vilken bråkdel av alla de "brott" som begås via t ex Internet som rättsväsendet slår ned på. Rättstillämpningen blir godtycklig.

Det tycks numera råda i det närmaste konsensus i Sverige om att en utveckling i riktning mot en missbruksmodell är önskvärd, det framgår bl a av enkätsvaren på ett förslag till ändringar i PUL som Justitiedepartementet skickade ut på hösten 2000.<sup>23</sup>

Därför tillsattes personuppgiftslagsutredningen år 2002. Utredningen presenterade sina förslag i februari 2004.<sup>24</sup>

I uppdraget låg också att

*"överväga behovet av en ändring i 7 kap. 16§ sekretesslagen, som hänvisar till personuppgiftslagen".<sup>25</sup>*

När det gäller ambitionen att omvandla PUL till en missbrukslag kommer utredningen inte långt på vägen. Dess förslag är invecklat och bygger på idén att personuppgifter ingående i löpande text delvis ska undantas från PUL:s hanteringsregler, medan dessa ska fortsätta tillämpas på personuppgifter i databaser som har "en personuppgiftsanknuten struktur".

<sup>23</sup> Ds 2001:27

<sup>24</sup> SOU 2004:6

<sup>25</sup> Dir 2002:31

Rent allmänt kan man säga att detta, om det realiseras, kan medföra något ökade möjligheter för medborgarna att hantera personuppgifter utan att bryta mot PUL. Kring förslagets konstruktion finns dock så mycken teknisk, rättslig och politisk osäkerhet att något försök att närmare analysera konsekvenserna inte ska göras här.

Den del i utredningen som handlar specifikt om PUL och offentlighetsprincipen börjar med några sidors resonering för att söka förena de oförenliga regler om informationsförbud (PUL) respektive informationsfrihet (TF) som redovisats ovan. PUL:s § 8

*"Bestämmelserna i denna lag tillämpas inte i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter",*

förklaras således både gälla och inte gälla. Den ska

*"erinra om att grundlagsbestämmelser gäller före personuppgiftslagen" men är "inte avsedd att ha någon materiell innebörd".<sup>26</sup>*

Paragrafen föreslås av utredningen bli kraftigt utökad, till ungefär dubbla textmängden, men ska fortfarande inte ha någon materiell innebörd. Att en paragraf inte har någon materiell innebörd betyder att den kan tas bort utan att rättsläget i något avseende förändras. Den är en markering eller ett förtydligande av något som redan gäller enligt andra bestämmelser.

Utredningen övergår sedan till att diskutera SL 7:16 och förklarar sig ha ambitionen att förtydliga, inte förändra. Den distinktionen tycks mindre relevant här. Eftersom bestämmelsen befinner sig i skärningspunkten mellan ledande politikernas löften om en orubbad offentlighetsprincip, ständigt upprepade i lagförarbeten på senare år, och en faktisk rättslig anpassning till EU-normer som i detta avseende skiljer sig radikalt från de traditionella svenska handlar det i själva verket om att föreslå tolkningar.

Utredningen når två slutsatser värda att uppmärksamma här.

Den första och viktigaste är att i situationer där en medborgare begär att få se allmänna handlingar med personuppgifter i är den utlämnande myndigheten normalt skyldig att skaffa sig en uppfattning om medborgarens identitet och hur vederbörande avser att "behandla" uppgifterna. Om "behandlingen" förefaller att strida mot PUL är uppgifterna sekretessbelagda och ska inte lämnas ut.

Detta är ett entydigt ställningstagande för informationskontrollens princip mot informationsfrihetens, och för att PUL § 8 i själva verket ska tolkas som om där stod raka motsatsen:

*Bestämmelserna i denna lag skall tillämpas så att de inskränker en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter.*

---

<sup>26</sup> SOU 2004:6, sid 241

Den andra slutsatsen gäller en fråga som sällan har uppmärksammats i den offentliga debatten men som onekligen har viss betydelse. Sekretesslagen 7:16 lyder:

*Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen.*

Den formuleringen i 7:16 kan vid en närmare analys visa sig betyda två saker.

Eftersom myndigheter enligt PUL § 9 bara får samla in och behandla personuppgifter för specifika ändamål som ska anges i förväg, kan man fråga sig om "behandlingen" att söka fram och lämna ut uppgifter ur en databas - på en medborgares begäran - innebär att myndigheten gör något som strider mot PUL. Just den "behandlingen" har ju normalt inte beskrivits i förväg, det vill säga innan myndigheten samlade in uppgifterna.

Syftar 7:16 alltså på det *myndigheten* gör vid utlämnande av personuppgifter, eller på det *medborgaren* förväntas göra med personuppgifterna efteråt - eller på båda delarna?

Utredningens uppfattning är att 7:16 bara syftar på det medborgaren förväntas göra. Kravet i PUL § 9 på att myndigheten ska definiera i förväg hur insamlade uppgifter ska komma att användas ska inte verka inskränkande på offentlighetsprincipen.

Däremot, påpekar utredningen, finns det numera ett stort antal så kallade registerlagar som har den effekten. Står det i en sådan lag att en viss myndighet får vidta åtgärderna A, B och C med sina insamlade personuppgifter är det direkt förbjudet att, om en medborgare så begär med stöd av offentlighetsprincipen, vidta åtgärden D för att kunna lämna ut den allmänna handling medborgaren vill se.

Det ständigt växande antalet registerlagar utgör därmed en allt allvarigare inskränkning i offentlighetsprincipen, vilket dock inte närmare ska beskrivas eller analyseras här. Det är, på grund av problemets allvar och omfattning, värt en egen rapport.

## 9. Sammanfattande slutsatser

Läget ifråga om offentlighetsprincipens tillämpning på personuppgifter - där paragrafen 7:16 är central - är svårt att sammanfatta. Mängden offentliga utredningar, propositioner och betänkanden är mycket stor och innehållet är i stora delar svårtolkat (för att uttrycka sig diplomatiskt) genom att det syftar till något omöjligt - nämligen att överbrygga klyftan mellan politiska löften om en bibehållen offentlighetsprincip och EU-rättens realiteter.

För anhängare av en bibehållen, vid offentlighetsprincip i Sverige behöver dock åtminstone fyra påpekanden göras.

### 1 Informationsfrihet eller informationskontroll?

Som beskrivits i avsnitt 5 har den regel som numera återfinns i SL 7:16 en gång<sup>27</sup> tillkommit för att hindra företag att bygga upp stora personregister. Att bestämmelsen skulle kunna utgöra något hinder för enskilda medborgare att utnyttja sina rättigheter enligt offentlighetsprincipen föresvävade ingen då.

Likväl har det, genom en kombination av datorteknikens spridning i samhället och lagstiftarens passivitet, blivit fallet. Föreställningen om statlig informationskontroll har blivit politiskt accepterad. Större ansamlingar av personuppgifter innebär någon slags risk. Risken behöver varken konkretiseras på det principiella planet eller preciseras i det enskilda fallet. Med hänvisning till denna risk ska myndigheter kunna vägra lämna ut allmänna handlingar trots att uppgifterna i dem inte träffas av någon specifik regel i SL.

Själva frånvaron av mer exakta beskrivningar av sekretessregelns tillämpningsområde är i sig en svaghet. Bestämmelser som ska garantera medborgarna tillgång till information bör inte förses med så oklart definierade undantag eftersom det inbjuder till missbruk den dag samhällsklimatet blir bistrare och ledande politiker eller ämbetsmän "behöver" få stopp på viss informationsspridning. Se vidare punkten D nedan.

Tidvis möter man invändningen att EU-direktivet/PUL endast inskränker medborgarens rätt att hantera personuppgifter och att all annan information är "fri". Svagheten med det argumentet är att så mycket av den information som människor efterfrågar, inte bara av nyfikenhet utan därför att de kan visa ett legitimt behov av den, handlar om människor.

Offentlighetsprincipen ger medborgarna tillgång till en hel del information om varandra - det allra mesta är triviala uppgifter om adress, byggnadslov, daghemsplats, tillstånd att sälja grönsaker på torget mm - men denna information om medborgarna utgör i själva verket samtidigt information om hur myndigheterna sköter sina åligganden. Får vissa människor i den socialdemokratiskt styrda kommunen - partimedlemmar (s) - attraktiva tillstånd, dagisplats eller finansiellt stöd lättare än andra? Undviker kronofogden att driva in fordringar från sina Rotary-bröder?

## 2. Om "journalistisk verksamhet"

När HD sommaren 2001 gjorde bedömningen att alla medborgare - när de ägnar sig åt "*informationsspridning i frågor av betydelse för allmänheten*" - sysslar med journalistisk verksamhet i PUL:s mening var detta inte bara ett yttrandefrihetsvänligt utslag utan också ett offentlighetsvänligt. Det innebar att vanliga medborgare kunde få tillgång till personuppgifter i allmänna handlingar i samma utsträckning som yrkesverksamma journalister.

Man måste dock påminna om att HD inte är högsta instans i uttolkandet av EU-rätten. Det är långtifrån säkert att EG-domstolen, som rimligen borde få frågan på sitt bord förr eller senare, gör en lika vid tolkning av begreppet "journalistisk verksamhet".

---

<sup>27</sup> Prop 1973:33

### 3. Om rätten till anonymitet

Att en medborgare som vill se allmänna handlingar med personuppgifter i måste identifiera sig och redogöra för sitt syfte utgör i sig en försvagning av handlingsoffentligheten. TF 2 kapitel § 14 tredje stycket stadgar:

*"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 som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut."*

Det skulle alltså dröja till 2001 innan en statlig utredning överhuvudtaget uppmärksammade att SL 7:16 hade fått ett kraftigt utökat tillämpningsområde.

<sup>28</sup> Eftersom bestämmelsen fordrar att myndigheten efterforskar den enskilde medborgarens identitet och syftet med de uppgifter som efterfrågas, kan allt färre medborgare åberopa sina rättigheter enligt TF 2:14.

Rätten att vara anonym och att slippa avslöja sitt syfte har betonats av Justitieombudsmannen i en rad beslut. <sup>29</sup> Det är ingen tvekan om att en skyldighet att redovisa identitet och syfte kan avhålla en medborgare från att begära ut allmänna handlingar eftersom båda upplysningarna kan vara känsliga i sig.

### 4. PUL som "bra-att-ha-lag"

Det faktum att relationen mellan bestämmelserna i PUL å ena sidan och grundlagsreglerna om yttrandefrihet/offentlighet å den andra är så oklar skapar uppenbarligen en frestelse att inom rättsväsendet använda PUL som tillhygge mot individer som man ogillar men har svårt att komma åt på annat sätt. Två domar illustrerar hur det kan gå till. Den första handlar om informationsfrihet, den andra specifikt om SL 7:16.

#### Fall 1 – informationsfrihet

En nazist, nedan kallad X, dömdes 2003 i Linköpings tingsrätt för olaga hot och grovt brott mot PUL. (Mål nr B 260-01) Brotten var så allvarliga att fängelsestraff ansågs motiverat. Eftersom gärningsmannen bara var 17 år gammal när han år 2000 via Internet spred hotande och kränkande yttranden, och eftersom han enligt uppgift hade brutit med sitt gamla umgänge, slapp han dock undan med böter och skadestånd.

X hade satt upp en särskild hatsida på Internet med lögnar om/hot mot en för honom misshaglig person, Y. Bl a utlovades en belöning på 12 000 kr till den som tog livet av Y. Efter några månader tvingades Y flytta från Linköping och lever nu med skyddade personuppgifter. Att X dömdes för olaga hot torde alltså inte förvåna någon.

Det är PUL-fällningen som är intressant. X lade ut uppgifter på den så kallade "rödinglistan" på Internet - en förteckning över aktivister,

<sup>28</sup> SOU 2001:3, se avsnitt 5 ovan

<sup>29</sup> JO 1977/78 sid 250, JO 1977/78 sid 220, JO 1998/99 sid 513 och JO 2000/01 sid 578.

journalister och andra för nazisterna "obekväma" individer. Åklagaren såg i denna del ingen möjlighet att åtala för olaga hot utan använde istället PUL. X hade "behandlat" personuppgifter i strid mot PUL.

HD frikände Börje Ramsbro med hänvisning till alla medborgares rätt enligt PUL att bedriva journalistisk verksamhet, med vilket avsågs att medverka i en fri debatt i samhällsfrågor. För den som har politiskt avvikande ideal är detta uppenbarligen ingen tröst. En person med t ex nazistiska åsikter, vilket må vara stötande men i sig inget lagbrott, bör enligt domstolen inte kunna åberopa sig på denna rätt att delta i debatten. Otaliga människor och organisationer med korrekta åsikter sprider, straffritt, personuppgifter via Internet. Svenska Amnesty t ex, beskriver sitt arbete så här:

*"Information om förtryck av enskilda människor, som kommer till Amnestys kännedom från olika delar av världen, skickas varje dag från det internationella sekretariatet i London vidare per e-mail, fax och post till de nationella sektionerna (den svenska sektionen får blyxtaktioner per e-mail). Sektionerna i sin tur distribuerar blyxtaktionerna till sitt lands prenumeranter, som omgående får agera genom att skriva till makthavare i olika länder."*<sup>30</sup>

Naturligtvis tillfrågas varken de förföljda individerna eller de makthavare som hålls ansvariga för övergrepp om denna "behandling" av personuppgifter. Här uppstår dock ingen frestelse för polis, åklagare eller domstolar att ingripa med hjälp av PUL. Åtminstone inte idag.

## Fall 2 – offentlighet

På våren 2000 fick Umeå universitet en något udda begäran om utlämnande av allmän handling. En medborgare Z ville se en förteckning över de personer som skrivit högskoleprovet på en vardag. Provet arrangeras normalt på en lördag, men genom ett speciellt arrangemang hade möjlighet öppnats att istället genomgå kunskapstestet på en vardag.

Två kategorier troende kan, med hänvisning till att lördagen är påbjuden som vilodag, antas föredra en vardag. De är judar och sjundedagsadventister. Universitetet tyckte att Zs begäran gav intryck av "diskriminerande intressen" och valde, eftersom någon annan sekretessregel inte fanns att stödja ett avslag på, att hävda sekretess med stöd av SL 7:16. Z, som förnekade att han skulle ha "diskriminerande intressen" men inte ville avslöja syftet med sin begäran, överklagade.

Kammarrätten i Sundsvall gick på universitetets linje.<sup>31</sup> Samtliga förarbeten och lagkommentarer betonar att paragrafen 7:16 är avsedd att tillämpas vid massuttag, men kammarrätten lyckades med en advokatyr som inte ska återges här resonera sig fram till att 7:16 gällde i detta fall - trots att det inte var fråga om något massuttag.

<sup>30</sup> [www.amnesty.se](http://www.amnesty.se)

<sup>31</sup> Sundsvalls Kammarrätt, mål nr 1443-2000.

Det är uppenbart att PUL i dessa fall används som rättsligt vapen mot individer med olämpliga åsikter. Om det är fallet idag, när vi lever under någorlunda lugna och stabila samhällsförhållanden, hur kommer den då inte att utnyttjas i mer spända lägen?

## Litteratur

Corell, Hans/Egerstedt, Olof/Heuman, Sigurd/Regner, Göran: *Sekretesslagen. 1980 års lagstiftning med kommentarer*. Norstedts Gula Bibliotek, 1985.

Eliason, Marianne/Regner, Göran. *Sveriges Rikes LAG. Offentlighet och sekretess*. Nordstedts Juridik AB 2001.

Göransson, Erik, i *Karnov 2001/02. Svensk lagsamling med kommentarer*.

Norström, Carl: *EU och den svenska offentlighetsprincipen*. Juridik och Samhälle, 1995.

Spira, Eva/Dahlin, Ann (red): *7:16 - och andra hot mot öppenheten*. Statstjänstemannaförbundet, 2000.

## Utredningar

SOU 1972:47. Data och integritet.

Ds Ju 1977:11. Handlingssekretess och tystnadsplikt. Förslag till ny sekretesslag.

SOU 1978:54. Personregister - Datorer - Integritet.

SOU 1980:31. Offentlighetsprincipen och ADB.

SOU 1986:24. Integritetsskyddet i informationssamhället 1.

SOU 1986:46. Integritetsskyddet i informationssamhället 2.

Ds Ju 1987:8. Integritetsskyddet i informationssamhället 3.

SOU 1987:31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4.

SOU 1988:64. Integritetsskyddet i informationssamhället 5.

SOU 1990:61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag.

SOU 1991:21. Personregistrering.

SOU 1991:62. Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området.

SOU 1993:10. En ny datalag.

Ds 1994:51. Skyddet för enskilda personers privatliv.

SOU 1994:63. Personnummer - integritet och effektivitet.

SOU 1997:39. Integritet. Offentlighet. Informationsteknik.

SOU 2001:3. Offentlighetsprincipen och den nya tekniken.

Ds 2001:27. EG-direktivet om personuppgifter - En offentlig

utvärdering.  
SOU 2003:99. Ny sekretesslag.  
SOU 2004:6. Översyn av Personuppgiftslagen.

## **Propositioner**

Här nämns några av de viktiga propositionerna, eftersom det är svårt att skapa en mera fullständig förteckning över sådant som är relevant för frågan om informationsfrihet/informationskontroll vad gäller personuppgifter.

Prop 1973:33 (om en datalag)  
Prop 1975/76:160 Nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.  
Prop 1979/80:2. Förslag till sekretesslag m.m.  
Prop 1981/82:37. Offentlighetsprincipen och ADB.  
Prop 1990/91:60. Offentlighet, integritet och ADB.  
Prop 1997/98:44. Personuppgiftslag.