

# INNEHÅLL

<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Bakgrund.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Disposition.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Rättsutredningens fokus .....</b>	<b>6</b>
<b>1.4 Praktiska exempel .....</b>	<b>7</b>
<b>2 RÄTTSORDNINGENS KRAV .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Inledning.....</b>	<b>10</b>
2.1.1 Olika typer av information .....	11
2.1.2 Olika typer av utlämning.....	11
<b>2.2 Offentlighetsprincipen.....</b>	<b>11</b>
2.2.1 Principen om handlingsoffentlighet .....	11
2.2.2 Utlämning i elektronisk form? .....	13
2.2.3 Den pågående anpassningen mot ett informationssamhälle ..	14
<b>2.3 Myndigheternas serviceskyldighet.....</b>	<b>16</b>
<b>2.4 Utlämning enligt myndighetsinstruktioner .....</b>	<b>17</b>
2.4.1 Ett urval av några myndigheter och deras regleringsstöd .....	17
2.4.2 Verksförordningen.....	20
2.4.3 Avgiftsförordningen.....	20
<b>2.5 Integritetsbegreppet och integritetslagstiftningen .....</b>	<b>23</b>
2.5.1 Datalagen och personuppgiftslagen .....	25
2.5.2 Sekretesslagen.....	27
2.5.3 Kreditupplysningslagen.....	28
<b>2.6 Prissättning och konkurrens m.m.....</b>	<b>31</b>
2.6.1 Praktisk problematik.....	31
2.6.2 Konkurrensregleringen.....	32

<b>3 EU OCH FÖRÄNDRINGARNA I SIKTE .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Inledning .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Praktiska hjälpmedel för lättare tillgång .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2 Prissättning och konkurrens .....</b>	<b>35</b>
<b>3.3 Kommersiella intressen och integritetsskyddet.....</b>	<b>36</b>
<b>3.4 Upphovsrättsliga frågor, ansvarsfrågor m.m. ....</b>	<b>36</b>
<b>4 SAMMANFATTNING M.M. ....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Konklusioner.....</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Efterord .....</b>	<b>42</b>
<b>5 KÄLLOR.....</b>	<b>43</b>
<b>6 INDEX .....</b>	<b>46</b>

# Förord

SITI AB, (Svenska IT-Institutet) är ett nationellt industriforskningsinstitut som sedan 1997 bedriver forskning även inom området juridik och informationsteknik, (IT-rätt). Institutet är till viss del finansierad av svenska staten och till viss del av svenskt näringsliv. Forskningen inom IT-rättsområdet består idag av flertalet projekt inom varierande rättsområden. Tyngdpunkten ligger på integritetsrätt och upphovsrätt, men även övrig immaterialrätt och avtalsrätt, samt rättsfrågor i anslutning till demokrati och offentlig rätt, ingår i institutets projektportfölj.<sup>1</sup>

Swedish Content Providers Association (SCOPA), en ideell förening som bildades år 1998, består av en samling privatägda företag verksamma inom ett område som närmast kan betecknas förädling av information. SCOPA verkar bl.a. för att den offentliga förvaltningens grunddata skall ses som en strategisk resurs tillgänglig för envar till lägsta kostnad och på konkurrensneutrala villkor med hjälp av modern kommunikationsteknik.

SCOPA har med anledning av den komplexa frågan om myndigheters utlämning av information i elektronisk form, sett behovet av en rättsutredning på området och gav i mars detta år i uppdrag åt SITI AB att genomföra en sådan rättsutredning som undersöker olika former av rättsligt stöd för myndigheters tillhandahållande av information på elektronisk väg.

Föreliggande rapport utgör resultatet och behandlar några av de mest centrala rättsfrågorna förknippade med offentlig information och informationsteknik (IT).<sup>2</sup> Inriktningen är ämnad att visa om det rättsliga regelverket är anpassat till de behov och önskemål om myndigheters ökade öppenhet som på senaste tiden gjort sig till känna i den allmänna debatten och i anslutning till den utredning som regeringen initierat om anpassning av offentlighetsprincipen till ett informationssamhälle.

Kista maj 1999

Per Hammarstedt

---

<sup>1</sup> För mer information om SITI och den juridiska forskning som bedrivs inom avdelningen *Technology and Society Science, TASS*, se <http://www.siti.se> respektive <http://www.siti.se/labs/tass>

<sup>2</sup> Författaren av denna PM är jur. kand. som de senaste åren specialiserat sig på integritetsrätt och övrig immaterialrätt och har tidigare arbetat vid Stockholms universitets juridiska fakultet samt vid justitiedepartementet och kommunikationsdepartementet i anslutning till utarbetningen av den nya personuppgiftslagen.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Under de senaste åren har frågan om hur IT skall kunna användas för att förbättra hantering och utbyte av information inom offentlig förvaltning och mellan myndigheter och allmänheten diskuterats.

Syftet med föreliggande rapport, att undersöka i vilken omfattning rättsordningen ger utrymme för spridning eller försäljning av myndighetsinformation i elektronisk form, är att visa på vilka rättsliga frågor som aktualiseras och i vilken omfattning de täcks upp av rättsordningen.

Det finns en mängd intressanta frågeställningar och frågor som hör hemma inom detta område men som av utrymmesskäl inte kan behandlas närmare, (med undantag för dess omnämnande).<sup>3</sup> I avgränsande syfte innehåller studien därför ingen behandling av frågor som inte direkt ingår i de rättsregler som avser utlämning av information med hjälp av IT.

Det bör redan inledningsvis poängteras att avsikten inte är att verka hämmande för en modernisering och förbättring av myndigheternas kommunikation och informationsspridning med hjälp av IT. Föresatsen för studien har istället varit att utreda vilka rättsliga frågor som kan anses vara i behov av översyn för att utvecklingen av myndigheters informationstjänster skall kunna påskyndas utan att motstående intressen skall utgöra ett hinder (p.g.a. dess oklara representation i rättsordningen).

Synen på myndighetsinformation som en ekonomisk resurs, och önskemålen om att ta vara på denna genom olika informationstjänster i den offentliga sektorns regi, har blivit föremål för diskussion inom EU (se härom nedan). Förhoppningsvis kan denna skrift också utgöra bränsle i arbetet att nå fram till ståndpunkter som kan presenteras på en internationell arena.<sup>4</sup>

Vad som efterlyses är således en öppnare och bredare debatt kring de *följdfrågor* som uppstår i samband med ökningen av elektronisk kommunikation inom och utom den offentliga förvaltningen.

## 1.2 Disposition

Sist i detta avsnitt visas några praktiska exempel på hur myndigheter tillhandahåller elektroniska tjänster och på vilken rättslig grund dessa kan erbjudas.

---

<sup>3</sup> Exempel härpå utgör demokratifrågorna, som exempelvis medborgarens tillgång till offentlig information och delaktighet i den demokratiska processen m.m.

<sup>4</sup> Sveriges möjligheter att påverka är genom vår tradition av en i ett internationellt perspektiv väl utvecklad integritetsrätt respektive offentlighetsrätt goda och skall inte förringas.

I avsnitt II behandlas olika former av rättsligt stöd enligt gällande rätt för myndigheter att tillhandahålla information i elektronisk form. Här beaktas särskilt de *följdfrågor* som uppstår med anledning av myndigheternas anpassning till informationssamhället genom utveckling och satsningar på informationssystemen inom den offentliga förvaltningen. Frågorna rör t.ex.: I vilka fall bör eller skall myndigheter lämna ut personuppgifter och annan information i elektronisk form? Vilka uppgifter bör omfattas av myndigheternas nya informationstjänster? På vilket sätt kan uppgifterna lämnas ut? etc.

Avdelning III tar upp några trender inom EU och de initiativ som tagits i form av Kommissionens nyligen utkomna s.k. grönbok, "Information från den offentliga sektorn: en värdefull resurs för Europa – Grönbok om information från den offentliga sektorn i informationssamhället".<sup>5</sup>

Slutligen ger avdelning IV en sammanfattning och analys av traditionell reglering i förhållande till de i pågående och initierade utredningsarbeten belysta frågorna. Syftet är, som tidigare påpekats, att lyfta upp behoven av nödvändiga förändringar i bl.a. offentlighets- och integritetsregleringen med hänsyn till allmänna organs rätt och skyldighet att med hjälp av IT bidra till en ökad spridning av information i ett modernt informationssamhälle.

En genomgång enligt den just beskrivna ordningen hoppas visa på eventuella behov av rättsanpassning för att förbättra möjligheterna till tillgång till myndighetsinformation. Rättsfrågor om integritet, konkurrens och rättssäkerhet etc. bör dock tas upp till beaktande innan utvecklingen av nya informationstjänster fortskridit allt för långt.

### **1.3 Rättsutredningens fokus**

Rättsområdet offentlig information och IT – i den mån man kan tala om ett sådant avgränsat och definierbart område – är komplext i det att där förekommer en rad olika intressen representerade genom olika regler och regelverk. En studie av det omfång som denna rapport redovisar gör därför inte anspråk på att vara heltäckande. Uppdraget har istället varit att lyfta fram de mest centrala rättsfrågorna som aktualiseras i situationer där flera intressen möts och där intresseavvägningen (och den rättsliga regleringen) inte alla gånger är tydlig. Till de omedelbart anslutna rättsfrågorna anknyter politiska och ekonomiska överväganden som av utrymmesskäl inte kan beaktas.

I anslutning till varje rättsligt område som behandlas, sammanfattas några av de frågor som inte har något självklart svar i rättsordningen utan snarare är föremål eller kan förväntas bli föremål för den allmänna debatten. Förhoppningsvis kan dessa vara till hjälp för att fokusera på några av de viktiga konsekvenser användning av modern IT har för tillämpningen och utvecklingen av traditionell rätt.

---

<sup>5</sup> KOM(1998) 585 (hädanefter grönboken).

## 1.4 Praktiska exempel

Den information som idag lämnas ut i elektronisk form består till övervägande del av personuppgifter. Även om frågan om elektronisk utlämning kanske främst bör ställas mot integritetsintresset och lagstiftningen härom, finns det givetvis anledning att också beröra de fall som omfattar utlämning av annan information än personuppgifter. Exemplifieringen som görs nedan vill också visa på att frågan om elektronisk utlämning inte enbart är en angelägenhet begränsad till intressekonflikten mellan offentlighetsprincipen och integritetsskyddet (se om denna under 2.5.1 nedan).

Några tidigare genomförda undersökningar har gett flera praktiska exempel på hur myndigheter lämnar ut information i elektronisk form och motiverat denna utlämning.<sup>6</sup>

Exemplen rör varierande utlämning i elektronisk form och olika modeller för prissättning inom följande myndigheter:

Karolinska institutet (KI):

Ett flertal medicinska databaser hålls tillgängliga via Internet av Karolinska institutet. Avgifter tas ut enligt avgiftsförordningen 4 § eftersom det inte finns möjlighet att inom institutets anslagsram finansiera samtliga kostnader förknippade med online-tjänsterna. Trenden uppges vara att fler och fler databaser med medicinska uppgifter kommer att bli tillgängliga avgiftsfritt via Internet.

Lantmäteriverket (LMV):

LMV tillhandahåller information i form av s.k. vektordata från verkets databaser och ändringsdata ur Fastighetsdatasystemet. Utlämningen av vektordata sker i det format och på det medium som önskas, vanligtvis via CD-ROM skivor, medan ändringsdata utlämnas via diskett eller genom direkt anslutning till datasystemet.

Riktlinjer om utlämning och finansiering genom anslag och användaravgifter finns i verkets regleringsbrev. Avgifterna som tas ut täcker utöver omedelbara kostnader för utlämnandet även viss del av förvaltningskostnaderna för informationssystemen.

Patent- och registreringsverket (PRV):

PRV tillhandahåller information bl.a. ur Aktiebolagsregistret, Handels- och föreningsregistren samt Konkurs- och näringsförbudsregistren. Utlämningen sker bl.a. genom uppkoppling mot verkets stordatorsystem och inom en snar framtid även via verkets hemsida på Internet. Informationen som tillhandahålls är inte förädlad i någon större omfattning, utan utgör som huvudregel grundinformation insamlad i den löpande verksamheten.

---

<sup>6</sup> Rapporter från Datainspektionen och Ekonomistyrningsverket. Framställningen är i huvudsak baserad på ESV:s rapport *Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form*.

Verksamheten hos PRV är helt avgiftsfinansierad och verket skall alltså täcka sina kostnader med hjälp av avgifter för registrering och utnyttjande av verkets informationstjänster. Alla typer av sökningar och urval av information avgiftsbeläggs, medan vissa typer av grundinformation tillhandahålls utan avgift.

Avgifterna för verkets informationstjänster består av en lägre fast kostnad och en rörlig transaktionskostnad. Övergången till utlämning via Internet kommer dock att medföra helt transaktionsbaserade avgifter.

Statistiska centralbyrån (SCB):

SCB tillhandahåller idag tjänster på Internet där användare genom ett abonnemang får tillgång till och möjlighet att bearbeta utdrag ur landets statistiska databaser. Abonnemangsavgiften varierar beroende på hur många databaser som används och under hur lång tid det sker. Avgiften beräknas enligt en finansieringsprincip så att samtliga kostnader förknippade med framställning och distribution av uttagen täcks.<sup>7</sup> Utveckling, underhåll, uppdatering och kostnader för lagringskapacitet finansieras med anslagsmedel.

Prissättningen i framtiden är enligt SCB beroende av prisutvecklingen på Internet i stort. De låga kostnaderna för tillhandahållandet kan medföra att tjänsterna i framtiden kommer att bli avgiftsfria.

Vägverket:

Vägverket tillhandahåller information i form av namn och adressuppgifter ur bilregistret. Utlämning sker via såväl diskett, CD-ROM som online (FTP, File Transfer Protocol). Inget stöd för utlämning finns i regleringsbrev eller förordning. Motivet för att ta ut avgift uppges vara att: "Avgiftsfria uttag skulle vara ett avsteg från principerna om konkurrensneutralitet i statlig verksamhet i och med att det finns privata leverantörer av adressuppgifter".<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> En självkostnadsprincip som enligt Riksrevisionsverkets förslag borde vara den allmänt rådande, se verkets rapport *Principer för prissättning av informationstjänster*, RRV 1995:64.

<sup>8</sup> Se ESV:s rapport, s. 35

## A. Frågor

- *Ansvar för informationens riktighet:* Behövs det särskilda regler (utöver de som följer av PUL 28 §)<sup>9</sup> om ansvar för uppgifternas riktighet, aktualitet och som ger mottagaren och den uppgifterna avser kompensation för eventuella förluster? Förändras myndigheters ansvar när man ger sig in på en ny marknad, informationsmarknaden? Ett utökat ansvar innebär ett utökad serviceskyldighet. Vilka ytterligare frågor är viktiga att ta ställning till med anledning av de nya - marknadsmässiga - villkor som gäller för myndigheternas verksamhet?
- *Konkurrens:* Vilka konkurrensfrågor uppstår i och med att myndigheter tar på sig en roll på en informationsmarknad?
- *Prissättningen:* Vilka modeller för prissättning finns och bör reglerna harmoniseras?
- *Rättssäkerheten:* Hur garanteras att myndigheter tillämpar samma principer för utlämning av information i t.ex. elektronisk form? Hur påverkar skillnader i myndigheters verksamhet och finansieringsmodeller frågan om rättssäkerheten för medborgaren?
- *Övrigt:* Vilka överväganden styr utbudet av tjänster hos myndigheter? Är det möjligt att utforma riktlinjer som skiljer mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet, och i sådana fall hur?

---

<sup>9</sup> Grunden för den registrerades rätt till rättelse i PUL 28 § finns i bestämmelserna om den registeransvariges skyldigheter att vid behandling vidta alla rimliga åtgärder för att rätta, blockera eller utplåna felaktiga eller ofullständiga personuppgifter (med hänsyn till ändamålet med behandlingen), 9 § första st. h. Grundläggande krav är enligt 9 § e och g att personuppgifter är adekvata och relevanta, riktiga och (om det är nödvändigt) aktuella i förhållande till ändamålet med behandlingen. Brott mot dessa skyldigheter faller under den allmänna sanktionsregeln i PUL 48 § som föreskriver att ersättning skall utgå "för kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med denna lag har orsakat".

## 2 Rättsordningens krav

### 2.1 Inledning

*Avsnittet behandlar de möjligheter som ges i rättsordningen att lämna ut information i elektroniskt form*

Under senare år har spridningen av information ur offentliga databaser ökat väsentligt. Inom den offentliga förvaltningen pågår stora förändringar för att bemöta de krav som ställs på att data skall vara lättåtkomlig både inom och utom förvaltningen. Effektiviseringen av hantering av informationen kräver emellertid särskilda överväganden vad avser regelverket för alla aktörer på en informationsmarknad.

Datalagskommittén påpekade de höjda kraven på tillgång till myndighetsinformation enligt den s.k. tillgänglighetsprincipen:

Eftersom IT-utvecklingen inneburit att allt mera extern information har blivit tillgänglig för myndigheterna, har allmänhetens möjligheter att med stöd av offentlighetsprincipen via myndigheterna få tillgång till information vidgats betydligt. Detta följer av tillgänglighetsprincipen som infördes på 1970-talet; de uppgifter som en myndighet har tillgång till, är myndigheten i princip skyldig att på begäran lämna ut till allmänheten.<sup>10</sup>

Ett förslag till en övergripande strategi för hur informationstekniken skall kunna breddas och utvecklas, lämnades av regeringen i den s.k. IT-propositionen (1995/96:125). Där nämns att tre statliga områden prioriteras vad avser breddningen och utvecklingen av IT och dess användning: rättsordningen, utbildningen och samhällets informationsförsörjning.

Sedan IT-propositionens utformning har datorsystem, databaser och programvaror förbättrats avsevärt, vilket har lett till att utveckling, tillhandahållande och användning av Internettjänster ökat betydligt.

Några centrala punkter som utgör grunden för tillhandahållande av myndighetsinformation online och offline förtjänas att belysas redan här:

- Utlämnande av information skall ske enligt lag eller övriga bemyndiganden, dvs. författning, regeringsbeslut, direktiv eller instruktioner i samband härmed.
- Myndigheter får enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och avgiftsförordningen ta ut avgift för papperskopior av offentliga handlingar efter att de förfrågats av allmänheten.
- Register som skapas inom förvaltningen sker med utgångspunkt att det är för myndighetens egna behov. Uppgifter får därför inte registreras endast med motivet att de är intressanta i ett kommersiellt perspektiv.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Se Integritet, Offentlighet och Informationsteknik, SOU 1997:39, s. 481.

<sup>11</sup> Se t.ex. Datainspektionens rapport *Försäljning av myndighetsinformation*, s. 4.

### **2.1.1 Olika typer av information**

Den information som finns i myndigheters olika databaser (och som ibland tillhandahålls allmänheten, organisationer och företag, samt andra myndigheter eller offentliga organ), kan indelas i tre kategorier:<sup>12</sup>

1. Information som skall tillhandahållas avgiftsfritt (därför att den omfattas av den s.k. serviceskyldigheten).<sup>13</sup>
2. Information som skall lämnas ut enligt offentlighetsprincipen (mot avgift), men först om hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.<sup>14</sup>
3. Information som över huvud taget inte skall lämnas ut med hänsyn till sekretess och/eller skydd för den personliga integriteten.

### **2.1.2 Olika typer av utlämning**

Utlämning av information i elektronisk form kan ske med olika hjälpmedel. Det är i huvudsak tre fall som är intressanta.

Utlämning:

- a) via bildskärm (hos myndigheten),
- b) på diskett eller annat elektroniskt medium, eller
- c) online, genom direktanslutning till myndighetens server eller databas(er).

I det följande används utlämning som samlingsbegrepp för alla dessa former av överföring av information från myndigheter till enskild, företag eller annan myndighet, (om inte annat särskilt anges).

## **2.2 Offentlighetsprincipen**

### **2.2.1 Principen om handlingsoffentlighet**

Redan i 1766 års tryckfrihetsförordning (TF) föreskrevs att allmänheten ägde rätt att ta del av s.k. allmänna handlingar.<sup>15</sup> Denna princip om handlingsoffentlighet har genom dess historia en stark anknytning till tryckfriheten, något som också

---

<sup>12</sup> Indelningen sker här av framställningstekniska skäl utefter de generella rättsliga grunderna i rättsordningen.

<sup>13</sup> Det bör poängteras att utlämning också sker avgiftsfritt enligt offentlighetsprincipen i de fall kostnaderna för sammanställning och tillhandahållande understiger kostnader för fakturering, (mer om detta nedan).

<sup>14</sup> Utöver arbetets behöriga gång finns en rad viktiga intressen som måste beaktas. T.ex. vilka kostnader som är förknippade med utlämningen och hur prissättningen ställer sig i en fri konkurrens, om uppgifter som lämnas ut kan vara känslig ur integritetssynpunkt (även om de ej är känsliga enligt definitionen i PUL 13 §), om liknande information hos andra myndigheter lämnas ut på liknande villkor m.m.

<sup>15</sup> För mer historik kring offentlighetsprincipen, se SOU 1988:64 s. 19-30.

klart framgår av TF 1:1. (I stadgandet sägs att tryckfriheten innefattar en rätt att "i tryckt skrift" offentliggöra allmänna handlingar). Funktionen av en offentlighetsprincip - i betydelsen handlingsoffentlighet - är att den information som finns hos våra myndigheter skall säkerställas som källa för material till tryckt skrift. Därtill har offentlighetsprincipen ett näraliggande syfte, nämligen att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. I detta sammanhang behandlas uteslutande denna del av offentlighetsprincipen. Utöver principen om handlingars offentlighet omfattar offentlighetsprincipen också andra mekanismer med liknande syfte, t.ex. principen domstolsförhandlingars offentlighet. (Yttrande- och informationsfriheten liksom meddelarfriheten brukar också anses utgöra inslag i offentlighetsprincipen).

Offentlighetsprincipen främjar på detta sätt en fri och öppen samhällsdebatt. Den utgör ett kontrollinstitut som möjliggör medborgerlig insyn i myndigheternas verksamhet. Rätten till insyn och kontroll av det allmännas verksamhet anses ofta ha mera karaktär av en *rätt till* prestation från det allmänna, än det har karaktär av en *frihet från* intervention från det allmänna.<sup>16</sup>

Myndigheter har sålunda en skyldighet att enligt TF tillhandahålla information till den medborgare som så önskar. Denna skyldighet är emellertid inte absolut. Naturligtvis behöver en handling inte lämnas ut om den inte är "allmän", (med allmän menas, enkelt uttryckt, att ett dokument nått ett visst handläggningsstadium).<sup>17</sup> Men även beträffande "allmänna handlingar" råder begränsningar i form av t.ex. bestämmelser i sekretesslagen.

Utvecklingen inom informationstekniken, som i de flesta sammanhang idag omnämns som explosionsartad, har medfört att myndigheterna kunnat effektivisera såväl handläggning, registrering, arkivering, utlämning etc. av offentligt och icke offentligt material. Inte minst möjligheterna att tillhandahålla information med stöd av IT har förbättrats avsevärt och av flera myndigheter även tillvaratagits.

En effektivisering av myndigheternas verksamhet är på många sätt önskvärd och faller även inom vad som anses vara en av funktionerna med en offentlighetsprincip, nämligen att garantera effektivitet i förvaltningen. Utvecklingen väcker dock en hel rad rättsliga, organisatoriska och tekniska frågor. Frågor om rättssäkerhet, integritet och fri konkurrens är exempel på intressen som måste beaktas, exempel som vittnar om att intressekonflikten mellan den enskilde och det allmänna - informationsfriheten och informationsskyddet - ställs på sin spets till följd av användningen av IT.

Konflikten och samspelet mellan offentlighetsprincipen och integritetslagstiftningen behandlas i avsnitt 2.5.1 Datalagen och personuppgiftslagen.

---

<sup>16</sup> Se t.ex. hovrättsrådet Krister Thelin angående konfrontationen mellan integritet och offentlighet, Thelin, K., m.fl., Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med cyberrymden? Telematik 2001, KFB-rapport 1998:3, TELDOK Rapport 118, s. 25.

<sup>17</sup> Om kriterierna kring begreppet *allmän handling*: inkommen, upprättad, förvar och potentiell, se t.ex. SOU 1997:39 s. ff.

### 2.2.2 Utlämning i elektronisk form?

Principen om handlingsoffentlighet, avser såväl analoga som elektroniska handlingar. Nyligen har i domspraxis fastslagits att e-postlogg som förteckning över e-post utgör en upptagning enligt TF:s mening.<sup>18</sup> Vidare ansåg man i detta mål att förteckningen är ett nödvändigt instrument för att administrera e-posten och att den förs kontinuerligt och för obestämd tid på ett sådant sätt att den skall betraktas som ett diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande, se 2 kap 7 § andra stycket 1 TF. Registret var därmed att betrakta som en allmän handling.

Rätten omfattar emellertid enligt TF:s nuvarande lydelse ej möjlighet att ta del av en offentlig handling i *elektronisk form*. Syftet med denna begränsning, som infördes samtidigt med datalagen, är att undvika risken för intrång i den personliga integriteten. Riskerna bestående av möjligheterna att behandla uppgifter ur de utkomna allmänna handlingarna på ett sätt som strider mot datalagen.<sup>19</sup>

När det gäller själva utlämnandet av allmänna uppgifter till allmänheten föreslog Datalagskommittén<sup>20</sup> en utvidgning av offentlighetsprincipen. Förslaget grundades bl.a. på att det tidigare i utredningssammanhang framkommit önskemål om att det torde te sig alltmer naturligt och praktiskt att låta offentlighetsprincipen inrymma också direkt tillgång till datamedier.<sup>21</sup> Enligt detta förslag skall offentlighetsprincipen även omfatta en rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form, med undantag för datorprogram. Förslaget drevs inte igenom p.g.a. att remissinstanserna ansåg att den konsekvensanalys som utarbetats ej var tillfyllest.

Datalagskommittén anförde följande:

”Vi anser att tiden nu är mogen att lämna pappershanteringen även när det handlar om att lämna ut uppgifter enligt offentlighetsprincipen. Myndigheterna bör i princip ha en skyldighet att, inte bara visa utan även, lämna ut allmänna handlingar och andra uppgifter i elektronisk form. Det bör vara upp till den enskilde beställaren att välja i vilken form han vill ha uppgifterna. Vi är medvetna om att det finns problem och hinder för att uppnå detta mål, men det är viktigt att slå fast att det är detta som vi strävar mot. Ett sådant system bör på sikt även gynna effektiviteten vid myndigheterna.”

Det finns två alternativa förfaranden för den som vill få ut en handling. Antingen kan handlingen utan avgift begäras ut *på stället*, dvs. hos myndigheten, eller

---

<sup>18</sup> se Regeringsrättens dom 1998-10-07, mål nr 6251-1997.

<sup>19</sup> Prop. 1973:33 s. 85, jfr 7 kap. 16 § sekretesslagen

<sup>20</sup> Integritet, Offentlighet och Informationsteknik, SOU 1997:39, avdelning II, s. 467 ff.

<sup>21</sup> se t.ex. prop. 1973:33 s. 85 och Data och integritet, Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén, SOU 1972:47.

också kan sökanden mot avgift få en avskrift eller en *kopia* av handlingen (2 kap. 12 och 13 §§ TF).<sup>22</sup>

En myndighet är dock inte skyldig att lämna ut en handling på stället om betydande hinder möter. Detsamma gäller beträffande *upptagning* om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet. Kan en handling inte tillhandahållas utan att sekretessbelagda uppgifter röjs, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

### **2.2.3 Den pågående anpassningen mot ett informationssamhälle**

Lagrad information har inom alla olika områden kommit att alltmer bli en kommersiell tillgång. Informationen kan bearbetas och förädlas för att på bäst lämpliga sätt kunna omsättas. Man har kommit att tala om *value-added information*.

Mycket av den information som är av kommersiellt intresse finns lagrad i systemen inom den offentliga förvaltningen. Men informationen är oftast intressant ur ett kommersiellt perspektiv endast under förutsättning att den finns tillgänglig i elektronisk form. Härur uppkommer alltså behovet att offentlighetsprincipen och regelverket i övrigt anpassas såtillvida att en rätt ges att få uppgifter utlämnade på detta sätt.

Datalagskommittén anförde i anslutning till förslaget om införande av allmän uppgift följande:

I praktiken är det naturligtvis en förutsättning att informationen har elektronisk form för att den skall kunna utnyttjas för kommersiella syften på ett någorlunda rimligt och billigt sätt. Ett sådant utnyttjande av uppgifter från den offentliga sektorn har visserligen inte något med offentlighetsprincipens ursprungliga eller nuvarande syften att göra. Diskussionen här i Sverige gäller närmast vem som skall äga denna rätt att "göra vinst" på informationen. Är det myndigheterna – som med hjälp av skattebetalarnas pengar ursprungligen har samlat in och använt uppgifterna för att fullgöra de uppgifter som samhället har ålagt dem – som även skall ha rätten att dra den kommersiella nyttan av informationen och därmed få tillbaka en del av de nedlagda resurserna? Det har, vad vi känner till, inte gjorts någon undersökning på senare tid hur omfattande försäljningen av information från den offentliga sektorn är och om den ger några inkomster till statskassan.<sup>23</sup>

Förbättrade möjligheter att sprida information i elektronisk form ökar våra krav på att allt mer information skall vara tillgänglig i denna form, även den information som idag finns och behandlas inom myndigheterna. Av största vikt är

---

<sup>22</sup> Här bör också nämnas myndigheternas skyldighet enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) att på begäran lämna uppgift ur allmän handling.

<sup>23</sup> Data- och offentlighetskommittén genomförde tillsammans med statskontoret år 1985 en enkätundersökning om försäljning av uppgifter ur ADB-register. Undersökningen finns redovisad i DOK:s delbetänkande (SOU 1986:46) Myndigheternas försäljning av personuppgifter m.m.

naturligtvis hur de utredningsdirektiv som nyligen utformats stämmer överens med behov av klargöranden och förtydliganden som kan sägas vara önskvärt för detta rättsområde. Enligt direktiven till utredningen om offentlighetsprincipen och IT<sup>24</sup> skall kommittén ”göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället.”

Närmare anges i direktiven att kommittén skall fokusera på frågorna kring upphovsrätt och sekretess. Däremot har frågan om myndigheters rätt att mot avgift lämna ut information i elektronisk form till allmänheten, inte givits direkt prioritet.

Av direktiven till kommittén framgår:

”...Det behövs en översyn av offentlighetsprincipen i syfte att vidga dess tillämpningsområde i IT-samhället...Genom denna skall rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret garanteras. Allmänhetens förutsättningar att dra nytta av det enorma uppgiftsmaterial som tack vare IT-samhällets möjligheter finns samlat hos myndigheterna bör vidgas.” ”...Med den snabba utvecklingen på IT-området, som bl.a. medfört att allt fler har tillgång till Internet, öppnas nya möjligheter för allmänheten att få insyn i myndigheternas verksamhet. För myndigheterna innebär detta en möjlighet att på ett effektivt och billigt sätt sprida information till allmänheten på elektronisk väg. Det gäller både sådan informationsspridning som sker inom ramen för myndigheternas allmänna service och sådan som innebär ett utlämnande av allmänna handlingar (jfr bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180). Ett utlämnande av uppgifter på elektronisk väg innebär emellertid också risker för t.ex. den personliga integriteten. Det måste råda en god balans mellan myndigheternas användning av ny IT-teknik för informationsspridning och skyddet för känsliga uppgifter.”<sup>25</sup>

Härav följer att myndigheters informationsspridning i elektronisk form avser utlämning som sker inom ramen för a) bestämmelserna om allmänna handlingar enligt TF 2 kap. och b) myndigheternas allmänna serviceskyldighet.

Vid ett flertal tillfällen har behovet av att skilja mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet tagits upp av regeringen.<sup>26</sup> Svårigheterna härvid är att avgöra i vilka fall det bör anses motiverat med *försäljning* av personuppgifter eller annan myndighetsinformation, dvs. att myndigheter bedriver affärsverksamhet. Att dela in vissa typer av personuppgifter eller viss typ av information som hänförlig till myndighetsutövning låter sig svårligen göras.<sup>27</sup> En möjlighet som bör utvärderas är huruvida det genom en negativ definition av myndighetsutövning går att finna närmare vägledning. Dvs. att i första hand definiera affärsverksamhet för att på så sätt avgränsa vad som inte bör betraktas som myndighetsutövning.

---

<sup>24</sup> Dir. 1998:32, Offentlighetsprincipen och IT samt översyn av sekretesslagen m.m.

<sup>25</sup> A. st.

<sup>26</sup> se avsnitt 2.6.2 Konkurrensregleringen, nedan.

<sup>27</sup> Se t.ex. Grunddatabasutredningen. Grunddata – i samhällets tjänst, SOU 1997:146

Med affärsverksamhet inom en myndighet bör t.ex. förstås att myndighetsinformation tillhandahålls:

- a) enligt offentlighetsprincipen till en avgift som överstiger kostnaderna för uppgifternas framtagande,
- b) mot avgift som understiger kostnaderna för informationens bearbetning, (underprissättning av förädlad information), eller
- c) mot avgift när informationen inte får lämnas ut av andra skäl.

### **2.3 Myndigheternas serviceskyldighet**

Myndigheter lägger idag ut en mängd information på webbsidor. Det är oftast fråga om allmän information om myndigheten, men informationen innefattar ibland även beslut och andra avgöranden. Utlämningen måste bedömas vara positiv ur offentlighetssynpunkt. T.ex. sekretesslagen 15 kap. 9 § 2 st. anses påverka myndigheter till att förbättra tillgången till offentlig information.<sup>28</sup>

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) finns föreskrifter om serviceskyldighet i myndigheters förvaltningsverksamhet.

Enligt dessa bestämmelser är en myndighet skyldig att lämna upplysningar, vägledning och råd och liknande hjälp i frågor som rör verksamhetsområdet. Frågor som ställs till en myndighet skall besvaras så fort som möjligt. Vad gäller skyldigheten att lämna ut uppgifter ur allmän handling är inte FL tillämplig, utan istället SekrL 15 kap 4 §. På liknande sätt skall inte FL 6 § om samverkan mellan myndigheter tillämpas på frågan om skyldigheten att lämna varandra uppgifter. Istället tillämpas SekrL 15 kap 5 §. Beträffande bestämmelser i sekretesslagen, se avsnitt 2.5.2.

Sättet för hur avgiftsbelagda handlingar skall lämnas ut regleras i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet m.m. I förordningens 12 § nämns att det gängse distributionssättet av allmänna handlingar skall vara med post. Möjligheter till annan distribution finns dock. Eftersom det saknas en rätt enligt TF att ge ut i elektroniskt form finns naturligtvis ingen sådan möjlighet här heller.

”När beslut eller andra handlingar skall lämnas ut, bör de sändas med post, om inte något annat har begärts eller är särskilt föreskrivet. Detsamma gäller när pengar skall betalas ut. Handlingar får även sändas via telefax om det är lämpligt”.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> se t.ex. Datalagskommittén, s. 535. Bestämmelsen i sekretesslagen föreskriver att myndigheterna skall ordna sin databehandling med beaktande av det intresse som allmänheten kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel för att ta del av allmänna uppgifter. Handlingar som t.ex. myndighetens protokoll eller beslut, som går att hämta via Internet behöver inte bli föremål för en särskild begäran enligt 2 kap. TF. Datainspektionen gav genom en generell författning (DIFS 1996:3) kommuner och landsting rätt att lägga ut vissa handlingar på Internet. När det gäller beslut som rör enskilda skall personuppgifter dock tas bort (7 §).

<sup>29</sup> A.st.

Sammanfattningsvis omfattar således serviceskyldigheten, enligt en strikt tillämpning av förvaltningslagens bestämmelser, ingen service utöver upplysningar, vägledning, råd, och andra jämförliga tjänster. Exempel härpå är att en myndighet är behjälplig genom att hänvisa någon till rätt myndighet eller att myndigheten använder ett språk som är tydligt och underlättar kommunikationen mellan en medborgare och myndigheten.

## **2.4 Utlämning enligt myndighetsinstruktioner**

### **2.4.1 Ett urval av några myndigheter och deras regleringsstöd**

De flesta myndighetsregister omfattas för närvarande av datalagens bestämmelser om t.ex. kommersiell utlämning i 7 § 3 st. Myndigheten måste därmed som huvudregel inhämta samtycke från den personuppgifterna avser innan utlämning sker. Undantag gäller för det fall särskilt bemyndigande finns i myndighetens instruktioner eller i ett regeringsbeslut. I det följande skall några utvalda myndigheters instruktioner studeras. Urvalet av författningar reglerar bl.a. de myndigheter från vilka exemplen under 1.3 ovan har hämtats.

#### *Lantmäteriverket (LMV)*

Lantmäteriverkets verksamhet regleras i förordning (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet. I förordningens 3 § nämns att LMV är central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande lanskaps- och fastighetsinformation.<sup>30</sup>

LMV skall enligt förordningens 4 § p. 2 bl.a. "ansvara för försörjning med grundläggande lanskaps- och fastighetsinformation". Ansvaret omfattar också framställning och utgivning av information från den allmänna kartläggning (p. 3).

Avgifterna för tillhandahållandet av information och nyttjandet av lanskaps- och fastighetsinformation beslutas av LMV själv enligt 16 §.

I landets olika län bedrivs uppgifter förknippade med verksamheten av de olika lantmäterimyndigheterna. LMV har till uppgift att leda och utöva tillsyn över dessa. Lantmäterimyndigheternas verksamhet regleras i förordningens 18 §, och i efterföljande 19 § stadgas att de får "mot avgift bedriva myndighetsservice som har ett naturligt samband med myndighetsutövningen".

#### *Statens livsmedelsverk (SLV)*

Livsmedelsverkets verksamhet regleras i förordning (1996:147), och består av att "i konsumenternas intresse verka för att säkra livsmedel av god kvalitet, redlighet i livsmedelshandlingen och bra matvanor", 2 §. Uppgifterna utgörs av att bl.a. informera om viktiga förhållanden på livsmedelsområdet.

---

<sup>30</sup> LMV får mot avgift bedriva uppdragsverksamhet, men denna skall vara organisatoriskt åtskiljd från den övriga verksamheten, 6 och 11 §§.

I förordningen finns ingen bestämmelse som särskilt berör myndighetens rätt eller skyldighet att tillhandahålla information, eller som reglerar beslut om avgifter m.m.

#### *Patent- och registreringsverket (PRV)*

Patent- och registreringsverkets verksamhet regleras i förordning (1995:1386). PRV har till uppgift att som central förvaltningsmyndighet (för ärenden om patent, varumärken, mönster, och namn m.m.) föra register över näringsförbud och konkurser, handlägga ärenden om utgivning av periodisk skrift, pröva frågor om tillstånd och dispens, och utfärda bevis och utdrag ur verkets register m.m., 1 och 2 §§. Verket får härutöver bedriva uppdrags- och konsultverksamhet och tillhandahålla tjänster angående verkets dokumentation, 3 §.

I förordningen regleras, under rubriken övriga bestämmelser, en allmän rätt för verket att ta ut avgift för kopia av allmän handling och för utskrift av upptagning för automatisk databehandling. Avgift får också tas ut av staten för kopia eller avskrift av allmän handling, utskrift av upptagning för automatisk databehandling, kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsuttagning samt för bevis och registerutdrag, se 8 §.

#### *Post- och telestyrelsen (PTS)*

Post- och telestyrelsen har som uppgift att verka för att en väl fungerande samhällsomfattande posttjänst och grundläggande kassaservice finns tillgänglig för alla. PTS följer också utvecklingen inom radio- och teleområdet, och har här som uppgift att främja ett effektivt telesystem, främja sund konkurrens, övervaka pris och tjänsteutvecklingen m.m. Verksamheten regleras i förordning (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

Vad gäller tillhandahållande av information, finns uttryckliga bestämmelser i förordningens 10 § med hänvisning till avvägningen mot intresset för den enskildes personliga integritet. I stadgandet sägs:

”Post- och telestyrelsen får, med de begränsningar som följer av personuppgiftslagen (1998:204) och sekretesslagen (1980:100), till myndigheter och enskilda sälja personuppgifter ur Post- och telestyrelsens frekvens- och tillståndsregister.

Uppgifterna i de olika registren får inte säljas om de kan antas utgöra ett hot mot den registrerades personliga integritet.”

Vidare föreskrivs i instruktionerna en s.k. strykningssrätt, dvs. att uppgifterna inte heller får säljas om den enskilde anmält till verket att han eller hon inte vill det.<sup>31</sup>

PTS får enligt nämnda stadgande lämna ut uppgifterna via terminal eller på medium för automatisk databehandling eller på annat sätt, och själv bestämma grunderna för prissättningen.

Avgifterna för PTS:s verksamhet regleras i övrigt i diverse olika lagar i anslutning till verksamhetsområdena, t.ex. telelagen (23 §), lagen och radiokommunikation (15 §), lagen om teleterminal utrustning (8 §), postlagen (18 §).

#### *Riksförsäkringsverket (RFV)*

Riksförsäkringsverkets verksamhet regleras i förordningen (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket. RFV, som är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och normalt även anslutande bidragssystem, har bl.a. som uppgift att verka för en likvärdig och rättvis tillämpning av socialförsäkrings- och bidragssystemet, utöva tillsyn, meddela föreskrifter och utfärda allmänna råd etc. inom verksamhetsområdet.

RFV är enligt instruktionerna ansvarig systemägare för Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas gemensamma IT-system. Verket har ett övergripande ansvar att allmänheten får tillfredsställande information om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem.<sup>32</sup>

Inga särskilda bestämmelser om tillhandahållande eller försäljning av information finns i förordningen.

#### *Riksrevisionsverket (RRV)*

Riksrevisionsverket är den centrala förvaltningsmyndigheten för statlig revision. Verket har till uppgift att bl.a. utföra effektivitetsrevision, granska myndigheternas årsredovisning och delårsrapporter, granska hantering av EU-medel och företräda Sverige i internationella sammanhang som det nationella revisionsorganet. Instruktioner för RRV:s verksamhet finns i förordning (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket. I förordningens 9 § regleras avgifter för

---

<sup>31</sup> Rätten att bli struken från ett register har tidigare oftast förknippats med det s.k. nixregistret som används i samband med direkt marknadsföring. Möjligheterna att komplettera det sedan personuppgiftslagens ikraftträdande alltmer gällande samtyckeskravet har uppmärksammats inom även andra sammanhang där personuppgifter behandlas och sprids till allmänheten. Länsrätten i Stockholm gav nyligen Telia rätt att utan krav på samtycke från telefonabonnenter lämna ut personnamn och telefonnummer via Internet i de s.k. "vita sidorna". Det ansågs inte motiverat att försvåra för Telia genom att upprätthålla ett krav på samtycke, utan anser att integritetsintresset väl kan tillgodoses genom att samtliga abonnenter ges och informeras om en rätt att bli struken från utlämningen via Internet. Det faktum att personuppgifterna sedan länge varit tillgängliga i andra former (t.ex. off-line på CD-ROM, eller även internationellt via nummerupplysningen) talade enligt domstolen också för att utlämning måste kunna ske online. Se Länsrättens dom 1999-01-14, mål nr Ö 5456-98. För referat av domen, se Hammarstedt, P., *Avsteg från samtyckeskravet för utlämnande av personuppgifter via Internet*, Lov&Data nr 57, mars 1999, (även tillgänglig på engelska via <http://www.integritet.nu>).

<sup>32</sup> RFV har härutöver en rad andra uppgifter, se förordningens 2 §.

årlig revision av redovisning och förvaltning, samt för särskilda revisionstjänster och stödjande insatser som regeringen eller myndigheter kan begära.

Inga bestämmelser om avgifter eller prissättning i övrigt finns utöver dessa tjänster.

#### *Statistiska centralbyrån (SCB)*

Statistiska centralbyrån är central förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken och skall bl.a. svara för samordningen av den statliga statistikproduktionen, utarbeta nomenklatur och klassificeringsnormer, göra prognoser, fastställa konsumentprisindex. Instruktioner för SCB:s verksamhet finns i förordning (1988:137) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

SCB är enligt dessa instruktioner ålagda att bl.a. hålla med ett statistiskt bibliotek tillgängligt för allmänheten, hålla en samling av utländsk och internationell statistik och vid begäran från annan myndighet även (i mån av resurs) hålla statistikdatabaser tillgängliga för bearbetningar (se 5 § och 3 §)

I övrigt innehåller inte förordningen några instruktioner vad avser utlämning av information eller uttag av avgift i samband härmed.

#### **2.4.2 Verksförordningen**

För att undvika upprepning i form av bestämmelser av samma slag i olika instruktioner för myndigheter, har dessa istället samlats i en och samma förordning, verksförordning (1995:1322). Denna skall tillämpas av en myndighet i den omfattning regeringen föreskriver det i myndighetens instruktion eller i annan författning.

Utöver bestämmelser av organisatorisk art, innehåller verksförordningen även några grundläggande stadganden om det ansvar myndighetens chef innehar.

I 7 § 1:a stycket föreskrivs av chefen skall "se till att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt." Han eller hon skall också "verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet", (2:a stycket p.2), och "se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut," (2:a stycket p.5).

Verksförordningens bestämmelser är som sagt generella och ger ingen närmare vägledning vad avser frågan om myndigheternas skyldighet eller möjlighet att tillhandahålla eller sprida information som rör annat än myndighetens egna organisation.

#### **2.4.3 Avgiftsförordningen**

Iden mån det saknas särskilt beslut av regeringen eller särskilt stadgande i förordning om *rätten att ta ut avgifter, ekonomiska mål, rätten att disponera avgiftsinkomster* eller härtill näraliggande frågor, skall de generella reglerna i avgiftsförordningen (1992:191) tillämpas. En kort genomgång av denna förordning sker i det följande.

### *Rätten att ta ut avgifter*

Av avgiftsförordningens 3 § framgår det klart att en myndighet endast får ta ut avgift för varor eller tjänster den tillhandahåller om stöd finns härför i lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Vidare sägs att en myndighet mot avgift får tillhandahålla publikationer, informationsmaterial och "automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift" m.m.<sup>33</sup> Det gäller dock endast under förutsättning att det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning.<sup>34</sup>

För dessa typer av tjänster råder en omfattande begränsning. I bestämmelsens andra stycke sägs nämligen att tjänsterna bara får tillhandahållas "om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning".<sup>35</sup>

Vad avser myndigheters försäljning av personuppgifter hänvisar avgiftsförordningen särskilt till datalagens bestämmelser härom<sup>36</sup> (om datalagens bestämmelser, se 2.5 nedan).

### *Ekonomiska mål*

Utgångspunkten för beräkning av avgifter är att full kostnadstäckning skall uppnås. Myndigheten kan alltså själv besluta om grunderna för avgiftssättning, under förutsättning att det sker så att alla kostnader förknippade med tjänsten täcks av avgifterna.

Med andra ord kan en myndighet själv besluta om avgifternas storlek för de tjänster som berörts ovan. En gång om året skall dock myndigheten samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som tas ut för varor och tjänster som myndigheten tillhandahåller. Regeringen kan också föreskriva att prissättning av visst slag skall tillämpas.

### *Avgifter för kopior, bevis och registerutdrag m. m.*

En myndighet skall enligt avgiftsförordningen 15 § ta ut avgift för att den efter särskild begäran lämnar ut

1. kopia eller avskrift av allmän handling,
2. utskrift av upptagning för automatisk databehandling,
3. kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning, eller
4. sådana bevis och registerutdrag som avses i 20 §.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> 3 § 1 st.

<sup>34</sup> A. st.

<sup>35</sup> A. st.

<sup>36</sup> Se 4 § 4 st

<sup>37</sup> I 20 § regleras de avgiftsklasser (A: 120, B: 240, C: 520) som skall gälla när avgiftsklasser är särskilt föreskrivna, se förordning (1995:687).

Sammanfattningsvis kan alltså utlämning av information i elektronisk form ske enligt förordningen om sådant särskilt stöd finns i lag eller regeringsbeslut och utlämningen sker tillfälligt eller i mindre omfattning.<sup>38</sup> Avgiften i samband med utlämning får fastställas av myndigheten själv men skall täcka samliga kostnader förknippade med utlämnandet.

## B. Frågor

- Är offentlighetsprincipen begränsad till **kontrollinstitutet**, dvs. saknar myndigheter en generell rätt att, utöver skyldigheten att utge förfrågad information, med hjälp av IT lämna ut personuppgifter med stöd av offentlighetsprincipen?
- Är utlämning av information för kommersiellt ändamål utanför syftet med en princip om handlingsoffentlighet?
- Hur skall **serviceskyldigheten** begränsas vad avser att med hjälp av IT sprida personuppgifter i allmänna handlingar till allmänheten? Vad bör den omfatta - utöver upplysningar, vägledningar och råd - i ett framtida informationssamhälle?
- Finns det anledning att närmare definiera begreppen kontrollinstitut respektive serviceskyldighet med anledning av möjligheterna att på elektronisk väg inhämta och sprida information?

---

<sup>38</sup> Med *elektronisk form*, eller "annan form än utskrift", måste i jämförelse med 15 § förstås ljud- och/eller bildupptagning.

## 2.5 Integritetsbegreppet och integritetslagstiftningen

I svensk rätt har inte utvecklats någon egentlig personlighetsrätt. Det finns därför inte någon legaldefinition av begreppen personlig integritet. I begreppet kan man emellertid lägga in två delkomponenter:

- För det första att den enskilde bör tillförsäkras **en sfär** som skyddas mot otillbörligt intrång från myndigheter och andra som kan uppfattas som utomstående, och
- För det andra att den enskilde bör ha rätt och möjlighet **att själv vara med och bestämma** i vilka sammanhang uppgifter om honom får utnyttjas och hur det i så fall skall ske.

I båda fallen måste dock den enskilde tåla vissa ingrepp när andra och viktigare intressen kräver det. Dessa intressen, framför allt från samhällets sida men också andra enskilda individers intressen, måste för att berättiga till användning av den enskildes personuppgifter utan hans samtycke ha en högre dignitet för att bryta skyddet. Denna avvägning är många gånger svår och måste göras i varje enskilt fall.

Särskilt i samband med att personuppgiftslagen trätt i kraft, har det visat sig att de traditionella begreppen inom integritetsrätten stöter på vissa tolkningssvårigheter när de sätts i en ny miljö där tekniken inte längre endast används för registerföring. Modern *datorkommunikation* - som inbegriper personuppgifter - medför att användningen av nyckelbegrepp inom integritetsrätten som register, behandling och *integritetskänslighet*, stöter på uppenbara tolkningsproblem.<sup>39</sup>

Personuppgiftslagen trädde ikraft den 24 oktober 1998. All behandling av personuppgifter som företas i registerform hos myndigheter innebär i praktiken att datalagen är tillämplig för dessa register (enligt Personuppgiftslagens, PUL:s, övergångsbestämmelser) till och med den 30 september 2001.

Enligt både datalagen och personuppgiftslagen gäller särskilt stränga regler för behandling av personuppgifter som anses vara känsliga. Anledningen är givetvis att behandling av sådana uppgifter medför särskilt stor risk för kränkning av den personliga integriteten. Med känsliga personuppgifter avses *ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening (samt uppgifter om hälsa eller sexualliv, se t.ex. 13 § PUL)*. Man bör emellertid observera att känsligheten (ur integritetssynpunkt) av en behandling inte endast kan avgöras utifrån personuppgifternas *art*. Personuppgifter kan vara

---

<sup>39</sup> T.ex. omfattar PUL inte längre enbart register i traditionell mening, utan även enstaka behandling(ar) av personuppgifter, även i de fall personuppgifterna är några få. Redan i personuppgiftslagens inledande bestämmelser om definition av begreppet *behandling* stöter man på tolkningssvårigheter. Är t.ex. en sökning i altavista på Internet en behandling? Vem skall ansvara för det register som skapats i samband med en sökning av en Internetanvändare, användaren själv eller den som tillhandahåller sökverktyget? Vad anses med begreppet *tydligt offentliggjorts* (när det krävs en "behandling" för att komma åt uppgifterna på Internet) etc.?

känsliga också p.g.a. det sammanhang i vilket de används/behandlas. Man kan i dessa sammanhang tala om *känsligt bruk*.<sup>40</sup>

T.ex. ekonomiska uppgifter däremot, utgör enligt integritetsrätten inte känsliga uppgifter.<sup>41</sup> Personuppgifter om inkomst och förmögenhet har enligt svensk tradition ansetts vara allmänt tillgängliga i och med att de kommit den allmänna förvaltningen tillhanda. Synen på ett *kollektivt ägande* av personuppgifter kritiserar ofta med hänsyn till att integritetsskyddet inte ges den status av rättsskydd som det borde åtnjuta i egenskap av *prima facie*-rättighet.<sup>42</sup>

Om upplevelsen av integritetsintrång och ekonomiska personuppgifter skriver Professor Göran Collste följande:

"Även om enskilda personer kan uppleva det som integritetskränkande att uppgifter om deras inkomst eller förmögenhet registreras är det svårt att uppfatta denna upplevelse som sakligt grundad. Det föreligger således knappast någon objektiv kränkning och därmed inte heller någon värdekonflikt."<sup>43</sup>

Med den ökade spridningen av personuppgifter som idag är ett faktum, kan det finnas anledning att fråga sig om indelningen av personuppgifter endast efter dess art är adekvat för rättsskyddet. De olika teorierna om hur integritetsbegreppet brukar fastställas består bl.a. av en teori som tar syfte på i vilka situationer personuppgifterna behandlas eller används. Det finns härutöver en mängd andra teorier.<sup>44</sup>

I t.ex. Datainspektionens förslag till ändring av personuppgiftslagen med anledning av behandling på Internet, talas om undantag för behandling som rör *harmlösa* uppgifter. Detta skall dock inte förväxlas med en *viss typ* av uppgifter.<sup>45</sup> Istället avses de uppgifter som av sammanhanget inte kan anses vara känsliga för den enskilde och dennes integritet. Indelningen av harmlösa och icke harmlösa uppgifter kan därför uppfattas som missvisande eftersom avgörande är om behandlingen eller användningen i fråga är harmlös eller inte ur den enskildes integritetssynpunkt.

---

<sup>40</sup> Se t.ex. Hammarstedt, P., En missbruksmodell, PM inför Det IT-rättsliga observatoriets seminarium den 26 november 1998 Rotundan.

<sup>41</sup> Jfr. utredningsdirektiven som behandlats ovan (kommittédirektiv 1998:32), där balansen mellan informationsfrihet och informationsskydd görs mellan IT-behovet och *känsliga uppgifter*.

<sup>42</sup> Se t.ex. Ross, W D, *The Right and the Good*, Indianapolis 1988.

<sup>43</sup> Se SOU 1997:39, s. 804 (bilaga 4) samt kritiken över det anförda i Thelin, K., m.fl., Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med cyberrymden? *Telematik* 2001, KFB-rapport 1998:3, TELDOK Rapport 118, s. 28.

<sup>44</sup> Se härom i Seipel, P., *Juridik och IT*, 6:e uppl., 1997, s. 201 f.

<sup>45</sup> Datainspektionens generaldirektör Ulf Widebäck kunde i en intervju, i Sveriges Radio Studio1 (den 16 maj 1999), inte ge några exempel på sådana personuppgifter man anser är harmlösa. Datainspektionen menar att beror på vilket fall av behandling det är fråga om och att hänsyn måste tas till omständigheterna i övrigt, se <http://www.sr.se/ekot/intervju/sounds/19990515.ram>

I t.ex. Norge har undantag för harmlösa uppgifter gjorts i integritetslagstiftningen. Flera anser emellertid att detta inte är en tillfredställande lösning.<sup>46</sup>

### 2.5.1 Datalagen och personuppgiftslagen

Ändamålet med behandling inom myndigheter skall som utgångspunkt alltid vara att det sker för myndighetens egna behov av information.<sup>47</sup> Behandling i form av utlämning av personuppgifter blir således en fråga utlämningen i sig kan anses ingå i myndighetens naturliga verksamhet och därmed vara en del av myndighetens behov och syfte.

Datainspektionens rapport om försäljning av myndighetsinformation vittnar om många klagomål från allmänheten vad avser hur lättvindigt man anser myndigheter sprider personuppgifter utan sådant stöd i författning eller regeringsbeslut som krävs. Frågan har fram till idag endast tagits upp i DI:s mindre rapport och några övriga initiativ från offentligt håll har inte setts till ännu.

Datalagens 7 § 1 st. reglerar utlämning av information i kommersiellt syfte. Där sägs att en myndighet inte får sälja personuppgifter ur ett register *utan att samtycke inhämtats* från den som uppgifterna avser. Undantag gäller givetvis härför om myndigheten har stöd i annan författning eller i regeringsbeslut enligt principen *lex specialis*.<sup>48</sup> Värt att notera i sammanhanget är att personuppgiftslagen inte innehåller någon bestämmelse som likt datalagen direkt avser behandling av personuppgifter för kommersiella ändamål.

#### *Konflikten offentlighetsprincipen och integriteten i personuppgiftslagen*

Enligt PUL får behandling av personuppgifter endast ske för särskilda uttryckligt angivna ändamål. Inhämtning av personuppgifter som sker i samband med allmän förvaltning, får enligt PUL endast lämnas ut om stöd finns i annan författning eller i ett regeringsbeslut. Om sådant stöd saknas kan inte försäljning ske inom ramen för PUL. Sådant utlämning bör i enlighet med PUL utgöra ny behandling eftersom det sker för ett *annat* ändamål än för vilket uppgifterna *ursprungligen* samlats in. Denna nya behandling behöver därför samtycke från den individ som uppgifterna avser. (PUL 9 och 10 §§)

Så här säger Datalagskommittén inledningsvis om utlämning av personuppgifter enligt offentlighetsprincipen:

”Att personuppgifter lämnas ut med stöd av den grundlagsfästa offentlighetsprincipen är i och för sig att anse som en sådan behandling av personuppgifter som omfattas av EG-direktivet.”

---

<sup>46</sup> se Professor Jon Bing i KU:s utfrågning om personuppgiftslagen i förstakammarsalen tisdag den 8 december 1998. (PM från utfrågning finns tillgänglig på via <http://www.riksdagen.se/debatt/9899/pressmed/pulutfra.htm>).

<sup>47</sup> se t.ex. Datainspektionens rapport, s. 4.

<sup>48</sup> ”Särskilt går före allmänt” även inom integritetsrätten och datalagen är (såsom personuppgiftslagen) en ramlag där grundprinciperna finns fastställda och skall gälla om inget annat anges i lag, författning eller regeringsbeslut.

Utredningen menade att utlämning av personuppgifter med stöd av offentlighetsprincipen inte kan anses vara oförenligt med EG-direktivet. Till grund härför anförde kommittén fyra ställningstaganden som återknyter till a) kravet på särskilt och specifikt ändamål, b) behandling som får ske om det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse, c) undantaget – i form av *lämpliga skyddsåtgärder* – från förbudet för behandling av känsliga personuppgifter, och d) nödvändiga undantag från direktivets bestämmelser med hänsyn till skyddet av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.<sup>49</sup>

I korthet innebär de ståndpunkter kommittén fört fram, och som även ingår i propositionen till PUL, följande:

- a) Offentlighetsprincipen måste anses uppfylla kravet på ett ”uttryckligt och specifikt ändamål”, och en utlämning av personuppgifter enligt offentlighetsprincipen kan därmed inte anses vara oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlats in. (Datalagskommittén poängterar att offentlighetsprincipen måste anses utgöra ”en integrerad del av all förvaltningsverksamhet”).
- b) Offentlighetsprincipen utgör en rättslig förpliktelse för myndigheter att behandla, bl.a. lämna ut, personuppgifter. Utlämning utgör också ett led i myndighetsutövning, vilket är undantaget i EG-direktivet.
- c) Från förbudet att behandla känsliga personuppgifter finns möjligheter till undantag för bl.a. viktigt allmänt intresse, under förutsättning att lämpliga skyddsåtgärder finns. Offentlighetsprincipen utgör ett sådant viktigt allmänt intresse som till förmån för integritetsskyddet inskränks av lämpliga skyddsåtgärder i form av sekretesslagens bestämmelser.<sup>50</sup>
- d) Offentlighetsprincipen är en sådan rättighet som enligt artikel 13.1 kan göra det befogat med undantag från bestämmelserna om krav på samtycke (artiklarna 6.1, 10 och 11.1)
- e) Offentlighetsprincipen är allmänt känd, vilket medför att en myndighet som behandlar personuppgifter med stöd av denna inte kan anses behöva lämna information till den registrerade om till vilka eller vilka kategorier personuppgifterna i fråga kan komma att lämnas ut. Kommittén anförde:

Eftersom offentlighetsprincipen innebär att var och en kan få ut personuppgifter och att den som får uppgifterna i princip har rätt att vara anonym, kan den myndighet som samlar in personuppgifter inte lämna information om till vilka personer uppgifterna kan komma att lämnas ut. Däremot kan information givetvis lämnas om att uppgifterna kan komma att lämnas ut enligt offentlighetsprincipen till den som begär det. Härigenom får de registrerade – på det sätt direktivet kräver – information om till vilka kategorier av mottagare som uppgifterna kan komma att lämnas ut. Eftersom utlämnande enligt offentlighetsprincipen sedan lång tid tillbaka föreskrivits i svensk grundlag, kan det vidare förutsättas att allmänheten redan känner till den informationen.

---

<sup>49</sup> Se artiklarna 6.1 b, 7 och 8.

<sup>50</sup> Det undantaget måste dock anmälas till kommissionen enligt artikel 8.6.

Därför torde det inte vara helt nödvändigt att lämna information i detta hänseende.<sup>51</sup>

Härutöver finns i direktivets inledande bestämmelser (preambeln) punkt 72, en möjlighet för medlemsstaterna att vid införandet av direktivet ta hänsyn till nationella bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av allmän handling. Många har sedan PUL lanserats uttryckt sig mycket tveksam till betydelsen av denna punkt. Dels med anledning av att:

- a) bestämmelsen kan uppfattas som alltför vagt formulerad: "ta hänsyn till",
- b) allmän handling inte är detsamma i Sverige som i övriga Europa, slutligen
- c) preambeln är osäker som rättskälla. I den EG-rättsliga doktrinen hävdas att inledande bestämmelser i direktiv inte kan likställas med våra svenska förarbeten och därför inte kan användas som tolkningsunderlag, utan endast som en beskrivning av "resans gång" i utformningen av direktivets egentliga bestämmelser, artiklarna. Å andra sidan har Europadomstolen vid ett flertal fall hänvisat till de inledande bestämmelserna framför artikeln till vilka de hänvisar.

I propositionen till personuppgiftslagen argumenteras för att TF och YGL kan ges företräde eftersom Amsterdamfördraget kan sägas återspegla en förändring mot en ökad acceptans i linje med det svenska synsättet.<sup>52</sup> Det är således svårt att, med något mått av precision, hävda att offentlighetsprincipen i nuvarande lydelse skulle stå eller falla vid en konflikt inför EG-domstolen. Det ankommer i sista hand på domstolen att finna ett avgörande i ärendet.<sup>53</sup>

### **2.5.2 Sekretesslagen**

Sedan 1995 gäller enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) att offentlighetsprincipen och sekretesslagen är tillämpliga hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Sekretess skall vara likvärdig mellan myndighet och enskild, som mellan myndigheter emellan eller mellan myndighet och företag. Regeringens ståndpunkter är att sekretessen mellan myndigheterna bör regleras på i princip samma sätt som sekretessen i förhållande till enskilda. I direktiven, som innehåller yttrande från departementschefen, anges följande:

---

<sup>51</sup> SOU 1997:39 s. 216.

<sup>52</sup> se prop.1997/98:44, s. 46 ("...Utvecklingen inom Europeiska unionen går nu otvivelaktigt mot ökad öppenhet. Situationen är alltså helt annorlunda i dag än den var när Datalagsutredningen analyserade det då föreliggande förslaget.")

<sup>53</sup> Offentlighetsprincipen är starkt förankrad i den svenska rättstraditionen och det finns därför mycket som talar för att EG-domstolen vid en tvist förmodligen ej skulle neka bevarandet av denna för ett krav på ett totalitärt införande av direktivet. T.ex. Jan Freese f.d. generaldirektör vid Datainspektionen (och även Prof. Jan Evers), hävdar att konflikten är uppenbar och förr eller senare kommer att resultera i att Sverige anses i allt för stor utsträckning göra undantag från direktivet.

”En grundtanke med att sekretess skall gälla mellan myndigheter är att minimera risken för att känsliga uppgifter sprids till en alltför stor krets och att uppgifterna inte utan goda skäl skall kunna utnyttjas för andra ändamål än dem för vilka de samlats in. Att det därmed inte är möjligt för myndigheterna att alltid bedriva sin verksamhet så effektivt som de önskar är en konsekvens som får accepteras”.<sup>54</sup>

I 15 kap. 4 och 10-12 §§ sekretesslagen finns bestämmelser om myndigheters uppgiftslämnande.

Sekretesslagens 4 § föreskriver att en myndighet skall ”på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.”

10 § SekrL föreskriver att enskild skall beredas tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel för att ta del av automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.<sup>55</sup>

Enligt 15 kap. 11 § sekretesslagen skall varje myndighet hålla beskrivningar över register och förteckningar m.m. tillgängliga för allmänheten.<sup>56</sup> Undantag gäller för det fall registret inte till någon del utgör allmän handling eller om det skulle vara av ringa betydelse för enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheten.

### **2.5.3 Kreditupplysningslagen**

Utlämning av personuppgifter kan ske för en mängd olika ändamål som anses motsvara legitima behov. I vissa fall kan utlämning i elektronisk form, som tidigare nämnts, närmast vara en förutsättning för att informationen över huvud taget skall vara av intresse. Kreditupplysning är ett exempel härpå.

Med kreditupplysning avses sådan verksamhet där uppgifter, omdömen eller råd lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Kreditupplysningsverksamhet skall enligt kreditupplysningslagens huvudkrav i 5 § bedrivas så att ”den ej leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de upplysningar

---

<sup>54</sup> Se dir. 1998:32

<sup>55</sup> Stadgandets andra stycke innehåller en erinran om bestämmelserna om tillhandahållande av allmän handling i 2 kap. 12 § TF.

<sup>56</sup> I bestämmelsens andra stycke sägs: ”Beskrivning som avses i första stycket skall ge upplysning om ...8. rätt till försäljning av personuppgifter. I beskrivningen skall dock uppgift enligt andra stycket utlämnas, om det behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.”

som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut.”<sup>57</sup>

Lagen är inte tillämplig när en myndighet lämnar ut uppgifter med stöd av lag, förordning eller ett särskilt beslut av regeringen eller en myndighet som regeringen har bestämt.<sup>58</sup> *E contrario* av denna bestämmelse följer alltså att lagen skall tillämpas även på myndigheter i de fall särskilt stöd enligt bestämmelsens första stycke saknas.

Normalt krävs tillstånd av Datainspektionen för att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Undantag gäller bl.a. när verksamheten bedrivs genom offentliggörande av kreditupplysning på ett sådant sätt som avses i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, se 3 § 4 st.

I lagens 11 § regleras skyldigheten att vid kreditupplysning informera den som personuppgifterna avser. Inte heller denna skyldighet gäller i de fall upplysningen omfattas av grundlagarnas (tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagens) bestämmelser.

För att Datainspektionen – som är tillsynsmyndighet över lagen – skall kunna avgöra om viss verksamhet faller inom kreditupplysningslagens respektive grundlagarnas tillämpningsområde, skall anmälan om ett offentliggörande med stöd av 3 § 4 stycket ske till DI inom en vecka från det offentliggörandet skett.<sup>59</sup>

För brott mot lagens bestämmelser kan dömas till skadeståndsansvar, böter eller fängelse om förseelsen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Utöver dessa remedier kan också register med personuppgifter som använts förklaras förverkade om det inte är uppenbart obilligt.<sup>60</sup>

Uppgifter om privatpersoner får alltså endast lämnas ut om det finns ett legitimt behov, t.ex. för en kreditprövning. Kreditupplysningslagen gäller verksamhet som innebär offentliggörande av personuppgifter för kreditprövningsändamål inom såväl privata som offentliga organ. Myndigheter undantas emellertid från lagen i de fall de har stöd i lag eller regeringsbeslut för verksamheten.

---

<sup>57</sup> A. st.

<sup>58</sup> se kreditupplysningslagen 1 § 2 st.

<sup>59</sup> 16 § 3:e stycket lyder: ”Bedrivs kreditupplysningsverksamhet genom offentliggörande av kreditupplysning på sådant sätt som avses i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skall den som bedriver verksamheten inom en vecka efter offentliggörandet se till att Datainspektionen kostnadsfritt får del av det som offentliggjorts.

<sup>60</sup> Se 20 §.

### C. Frågor

- *Bör myndigheters ekonomiska intressen väga över vid en intresseavvägning med den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten?*
- *Vad innebär försäljning enligt PUL? Är utlämning av personuppgifter i kommersiellt syfte ett "särskilt och uttryckligt angivet ändamål"?*
- *Bör t.ex. ekonomiska uppgifter även i fortsättningen betraktas som **ej känsliga uppgifter** med hänsyn till att användningen av IT gör uppgifterna lättare tillgängliga?*
- *Vilka begränsningar utöver intresse av sekretess finns det som motiverar att myndigheter avstår en effektivisering av sin verksamhet?*

## 2.6 Prissättning och konkurrens m.m.

### 2.6.1 Praktisk problematik

Den kanske viktigaste praktiska frågan i anslutning till spridning av myndighetsinformation i elektronisk form är hur prissättningen sker. Vid ett flertal tillfällen har studier kring olika modeller för prissättning gjorts. Riksrevisionsverket redovisade i sitt regeringsuppdrag<sup>61</sup> ett förslag på enhetlig princip för prissättning av informationsuttag baserad på uttagkostnaden (självkostnadsprincip). Nyligen har Ekonomistyrningsverket (ESV) på uppdrag av regeringen genomfört en undersökning bland flera myndigheter om vilka informationstjänster som tillhandahålls och hur kostnaderna för utnyttjandet av dessa beräknas. Några av dessa exempel har också berörts ovan (se 1.3). ESV har även undersökt vilka förutsättningar som kan ha betydelse då en myndighet skall avgöra om uppgifter i elektronisk form skall tillhandahållas avgiftsfritt eller mot avgift.<sup>62</sup>

Utlämnning av myndighetsinformation i elektronisk form är med all sannolikhet en nödvändighet i ett framtida informationssamhälle. Spridning av offentlig information uttrycks i många sammanhang vara ett viktigt medel för att uppnå en myndighets syfte. Ett komplicerande element vad gäller möjligheterna att dra upp generella riktlinjer för myndigheternas prissättning av denna information, är att det för olika myndigheter föreligger varierande finansieringsmodeller. Dessa modeller är anpassade efter just den ifrågavarande myndighetens verksamhet, vilka bemyndiganden som finns i myndighetens instruktioner, vilken information som sprids och vilka mottagarna och användarna är m.m. T.ex. PRV har i sitt bemyndigande särskilt stöd för att ta ut avgifter, vilket medför att myndigheten tenderar att betrakta sin information som produkter och alltså tar ut avgifter som täcker kostnaderna för framställning och distribution av även den information som skall tillhandahållas avgiftsfritt.<sup>63</sup> Dessa skillnader mellan olika myndigheter uppstår eftersom vissa är självförsörjande till sin karaktär, medan andra kan vara till viss del anslagsfinansierade (t.ex. SCB).<sup>64</sup>

I t.ex. Prop. 1997/98:136 föreslås att avgift för information skall beräknas så att kostnaderna för att framställa och distribuera informationen täcks.<sup>65</sup> Avgifterna skall alltså inte normalt bidra till att finansiera verksamhet som omfattas av

---

<sup>61</sup> Riksrevisionsverket, Principer för prissättning av informationstjänster, RRV 1995:64.

<sup>62</sup> ESV:s uppdrag har bestått i att utveckla de riktlinjer som tidigare presenterats RRV:s rapport om principer för prissättning.

<sup>63</sup> Enligt offentlighetsprincipen eller serviceskyldigheten.

<sup>64</sup> RRV menade att verksamhetens finansieringsmodell saknar betydelse för tillämpningen av uttagkostnad som prissättningsgrund. Avgörande är istället att finansieringen av offentlig verksamhet är "ett resultat av att beslutsfattarna tagit ställning till det statliga eller kommunala åtagandet". Ett generellt krav på kostnadstäckning utöver uttagkostnad skulle leda till att man måste ompröva dessa ställningstaganden. Se s. 20.

<sup>65</sup> Samma princip föreslogs i RRV:s rapport om *Principer för prissättning av informationstjänster*.

myndighetens instruktion eller annan författning. Grunddatabasutredningen<sup>66</sup> föreslog en liknande princip, och påpekar i samband härmed på risken för att standarduttag i framtiden kan komma att bli avgiftsfria eftersom spridning i elektronisk form normalt understiger faktureringskostnaderna. Riksdagen har beslutat (se bet. 1997/98 KU31 och rskr. 1997/98:294) att en enhetlig princip införs för utlämning av uppgifter i elektronisk form.

Vissa myndigheter påpekar ett behov av att ta ut avgift från vissa användare men inte av andra. Avgörande för denna distinktion är om användaren skall nyttja information i sin affärsverksamhet eller om användaren är en annan myndighet.<sup>67</sup>

SCB framhåller att det finns negativa effekter med avgiftsfri utlämning (utöver förlusten av inkomster för myndigheten). T.ex. kan det bli svårare att styra och ha kontroll över vilken typ av information som efterfrågas.

Frågan om prissättning, likt den grundläggande frågan hur reglering skall ske av utlämning i elektronisk form, är i sig starkt politiskt betingad. Prissättningen för med i sig en rad följdfrågor. Till dessa hör inte minst intresset av att underprissättning undviks för att främja en fri konkurrens, och att likvärdiga tjänster prissätts likvärdigt och tjänsten i övrigt görs tillgänglig för alla medborgare på samma villkor.<sup>68</sup>

## 2.6.2 Konkurrensregleringen

En marknad – vare sig den är för produkter eller tjänster – bygger på att det existerar konkurrens mellan de aktörer den innehåller. Med konkurrens brukar avses en tävlan på lika villkor.<sup>69</sup> Nya aktörer gör entré och andra sorti. Paradoxen för en fri marknad är att den behöver regleras i viss utsträckning.<sup>70</sup> Reglerna utgörs av bl.a. konkurrenslagen (1993:20), som innehåller bestämmelser i avsikt att hindra konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av marknadsakt. Lagen gäller för företag som bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det är inte organisationen i sig (begreppet företag) som avgör lagens tillämpningsområde, utan om verksamheten har *någon* form av ekonomiskt eller kommersiellt inslag.

---

<sup>66</sup> Grunddata - i samhällets tjänst SOU 1997:146.

<sup>67</sup> Se t.ex. Datainspektionens rapport, s. 4

<sup>68</sup> Rättsäkerhet i anslutning till elektronisk spridning av myndighetsinformation är i sig en omfattande fråga (inom detta i övrigt mycket komplicerade område) och förtjänar att behandlas i en egen studie. Här kan endast påpekas dess vikt.

<sup>69</sup> Konkurrensverket påpekar att ett ökat konkurrenstryck "kommer konsumenterna till godo genom att priserna pressas samt att utbudet av varor och tjänster blir större och mer varierat." Se verkets broschyr *gröna foldern* om konkurrensregleringen i Sverige och i viss mån även EU.

<sup>70</sup> Paradoxen omfattar många områden i vårt samhälle. Den amerikanske välkände professor Barber underströk vid ett seminarium om demokrati vid sitt senaste besök i Stockholm: "Capitalism needs democracy more than democracy needs capitalism". Ur ett nationalekonomiskt perspektiv har Sverige haft relativt hård reglering som befunnits vara i behov av lättnader (se härom regeringens skrivelse om avreglering, 1994/95:22)

Det existerar inga särskilda regler i konkurrenslagen som tar sikte på underprissättning.

Av intresse för konkurrenssituationen för myndigheter och företag utformade Avregleringsdelegationen<sup>71</sup> förslag till insatser som poängterar värdet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att vid avreglering av marknaden skilja mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet. Regeringen poängterade härvid att det föreligger särskilda konkurrensproblem som hänger samman med statlig och kommunal verksamhet på konkurrensutsatta marknader. När en myndighet bedriver affärsverksamhet som konkurrerar med företag som berörs av myndighetsutövningen finns det stor risk att konkurrensen snedvrids och att de fristående företagens verksamhet försvåras på skilda sätt.

Avregleringsdelegationen skriver:

”Sammanblandningen av uppgifter kan ge myndigheten fördelar framför konkurrenterna, inte minst genom att den har insyn i företagets verksamhet. Företagen hamnar i beroendeställning till myndigheten. Om myndigheten blandar samman sina roller kan marknadseffektiviteten skadas. Det kan t.ex. leda till att färre nya företag startas på en marknad”.<sup>72</sup>

Konkurrensverket har fått ett hundratal klagomål från främst privata företag som rör konkurrens inom den offentliga sektorn. Klagomålen rör i många fall den intressekonflikt som ligger i att statliga och kommunala myndigheter samtidigt kan vara finansiär och producent av offentliga tjänster i konkurrens med andra företag. (En annan slutsats som verket drar är att konkurrenslagen ofta inte är tillämplig på konkurrensbegränsande beteenden i kommunal sektor.)

Rättsordningen skiljer i viss mån mellan offentlig och privat verksamhet i t.ex. kreditupplysningssammanhang genom att generell reglering i form av kreditupplysningslagen gäller beträffande offentlig, och särskilt stöd för verksamhet inom myndigheter utformas genom beslut eller förordning på annat håll. Det föreligger härvid naturligtvis en risk för att offentlig verksamhet som är snarlik kreditupplysning förekommer, men som inte i lika hög utsträckning beaktar de integritetsintressen som värnas genom kreditupplysningslagen. Bl.a. Datainspektionen vittnar om att oron hos och klagomålen från allmänheten är omfattande beträffande en alltmer förekommande ”försäljning av personuppgifter”.

---

<sup>71</sup> Delegationens rapport finns infogad i rskr 1994/95:22. (Inom regeringen pågår sedan länge arbetet med att avreglera marknaden i syfte att bryta den ekonomiska stagnationen och förbättra konkurrensvillkoren och därmed tillväxt och dynamik i den nationella ekonomin.)

<sup>72</sup> A. st.

## 3 EU och förändringarna i sikte

### 3.1 Inledning

Synen på offentlig information som en värdefull resurs är naturligtvis inte endast en fråga för Sverige. I det internationella sammanhanget pågår sedan länge diskussioner om vilka möjligheter och risker som är förknippade med en förbättrad spridning och användning av all den information om medborgare och företag som finns registrerade i olika former av offentliga register och databaser. Ökad öppenhet inom Europeiska unionen (EU), är en fråga som drivits hårt inte minst från svenskt håll i samband med de förhandlingar som resulterat i Amsterdamfördraget. Även om Sveriges insatser på området inte bör övervärderas, finns det onekligen indikationer på att den interna marknaden håller på att anpassas mot en marknad med ett fritt informationsflöde.<sup>73</sup>

Inom EU har frågan om information från den offentliga sektorn särskilt uppmärksammats genom Kommissionens s.k. grönbok, "Information från den offentliga sektorn: en värdefull resurs för Europa – Grönbok om information från den offentliga sektorn i informationssamhället"<sup>74</sup>. Även om det just påbörjade unionella arbetet ännu bara har generella och något förutsättningslösa förtecken, så förtjänar det en kommentar, (om än kortfattad sådan).<sup>75</sup>

Frågorna som tas upp i grönboken är i vilken omfattning och på vilka villkor den offentliga sektorns verksamhet på informationsmarknaden skulle kunna skapa osund konkurrens på europeisk nivå. Vidare vilka effekter olika riktlinjer för prissättning har på tillgången till och utnyttjandet av information från den offentliga sektorn, eller på vilket sätt kommersiella intressen skulle kunna motivera tillgång till personuppgifter i offentliga register etc. Syftet med grönboken är att "genomföra ett brett offentligt samråd med alla berörda aktörer för att undersöka huvudproblemen och även att få igång en politisk diskussion på europeisk nivå."<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Märk att "Det fria informationsflödet" också är ett av syftena med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skyddet för personuppgifter. Det dubbelbottnade syftet med detta direktiv (och därmed även dess uppbyggnad och innehåll) har gett upphov till synpunkter om att personuppgiftsskyddet i ett svenskt perspektiv kommer att försvagas i och med datalagens upphörande. Ett argument härför kan anses vara att såväl direktivet som personuppgiftslagen saknar bestämmelser om behandling av personuppgifter för kommersiella ändamål (jfr. datalagen 7 §).

<sup>74</sup> KOM(1998) 585.

<sup>75</sup> Se mer om processen på <http://www.echo.lu>

<sup>76</sup> se p. 8.

Grönboken visar på att området är komplext genom att det är många intressen som skall tillgodoses. De frågor som tas upp blir således generella till sin karaktär och ger endast en introduktion och en snabb överblick över problematiken.<sup>77</sup>

### **3.1 Praktiska hjälpmedel för lättare tillgång**

I avsnittet anges att både medborgare och företag kan anses vara "kunder" i fråga om de informationstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Begreppet kund förutsätter att alla aktörers önskemål beaktas då utveckling av tjänsterna sker. Det poängteras också att antalet databaser inom offentlig förvaltning (och behovet av att införa lämpliga hjälpmedel att hitta bland informationen), är stort.<sup>78</sup>

### **3.2 Prissättning och konkurrens**

Angående frågan om prissättning av information konstateras inledningsvis att såväl priserna som prissättningsmodellerna varierar kraftigt, inte bara mellan medlemsstaterna utan även mellan olika offentliga organ inom en och samma medlemsstat. Vidare poängteras att prissättningen är viktig i första hand vad gäller tillgången till information. Som det sägs<sup>79</sup> bör man t.ex. ställa sig frågan om rätten finns för att ta ut avgifter när informationen framställs "för skattebetalarnas pengar".<sup>80</sup> Det är emellertid också viktigt att uppmärksamma att det är en relativt liten andel av allmänheten som vill använda viss offentlig-producerad information och att tillhandahållandet därför inte bör finansieras av resterande befolkning.

Avslutningsvis om prissättningen konstateras att den naturligtvis är fundamental för verksamhet inom privat sektor som avser förädling av just myndighetsinformation.

"Prissättningen är därför av avgörande betydelse för frågan om innehållssektorn kommer att utnyttja informationen från den offentliga sektorn. Den avgör i stort sett om den privata sektorn kommer att anse det intressant att investera i förädlade produkter och tjänster som bygger på information från den offentliga sektorn."<sup>81</sup>

I stark anknytning till prissättningen är frågorna om konkurrensvillkor och konkurrensreglering.

Myndigheters kostnadsstrukturer skiljer sig ofta från de privata företagens och myndigheter kan därmed erbjuda produkter till ett pris som understiger

---

<sup>77</sup> Vilket också är i linje med grönbokens syfte.

<sup>78</sup> Som kuriosum kan nämnas att enligt en beräkning gjord i Nederländerna 1998 uppgick antalet databaser (i Nederländerna) till 36 000 st.

<sup>79</sup> i p. 94.

<sup>80</sup> Se a. st.

<sup>81</sup> se p. 97. I samband härmed ställs också frågan om effekterna av olika prissättningsmodeller ger upphov till skillnader i medborgarnas och företagens möjligheter (på europeisk nivå).

marknadspriset eller subventionerar andra verksamhetsområden via försäljningen av information. Olika kostnadsstrukturer förekommer bland landets myndigheter p.g.a. att vissa helt saknar anslag medan andra kan vara till viss del anslagsfinansierade.<sup>82</sup>

Här poängteras att det kan få negativa effekter på konkurrensen om den offentliga sektorn erbjuder förädlad information på marknaden. Därutöver föreligger risker för illojal konkurrens genom att information kan göras tillgänglig olika snabbt till olika parter.<sup>83</sup>

### **3.3 Kommersiella intressen och integritetsskyddet**

Som tidigare berörts är mycket av den information som tillhandahålls (eller kan tillhandahållas) via myndigheter av personlig natur. Personuppgifterna det är fråga om är värdefulla för det privata näringslivet i flera bemärkelser (för olika ändamål såsom marknadsföring, forskning, kreditupplysning m.m.) Intresseavvägningen som måste ske mellan å ena sidan rätten till integritetsskydd och å andra sidan det fria flödet av information för kommersiella eller andra ändamål åligger ansvariga offentliga myndigheter. Här pekar grönboken särskilt på personuppgifter som är föremål för behandling i statistikändamål och den s.k. principen om statistisk konfidentialitet.<sup>84</sup> De frågor som tas upp har redan berörts men förtjänas att nämnas ånyo: Bör man särskilt ta hänsyn till skyddet av den personliga integriteten och på vilket sätt skulle kommersiella intressen kunna motivera tillgång till personuppgifter i offentliga register?

### **3.4 Upphovsrättsliga frågor, ansvarsfrågor m.m.**

Ytterligare en dimension till frågan om spridning av myndighetsinformation på elektronisk väg utgör de upphovsrättsliga aspekterna om skyddet för litterärt och konstnärligt skapande.<sup>85</sup> Behovet av att skydda information motiverat av det upphovsrättsliga skyddet kan således utgöra ett hinder för utnyttjande av information från den offentliga sektorn. I grönboken fokuseras därför på frågan hur skillnaderna i de olika upphovsrättsliga systemen inom medlemsstaterna kan utgöra sådana hinder.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> jfr t.ex. om PRV respektive SCB ovan.

<sup>83</sup> Se p. 99. I avsnittet ställs den generella men ändå viktiga frågan (även för en medlemsstat internt): "I vilken omfattning och på vilka villkor skulle den offentliga sektorns verksamhet på informationsmarknaden kunna skapa osund konkurrens på europeisk nivå?"

<sup>84</sup> Enligt denna princip får inte uppgifter som är föremål för behandling överföras till privata användare eller andra förvaltningsorgan än statistikkontor, se p. 113.

<sup>85</sup> I Sverige har konflikten offentlighetsprincipen och upphovsrätten på senare tid rört utlämningen av information om den scientologiska rörelsen.

<sup>86</sup> Förvisso är samtliga medlemsstater anslutna till Bernkonventionen, enligt vilken medlemsstaterna själva kan avgöra hur officiella texter skall skyddas, (art 2.4). Denna rätt avser emellertid endast texter av lagstiftande, administrativ eller rättslig natur. Se härom i pp. 106-109.

Som anges i p. 109 är viljan att skydda myndighetsinformation relevant mot bakgrund av ansvarsfrågan. Utgångspunkten är att ett offentligt organ i princip skall ansvara för eventuella skador som åsamkas den enskilde med anledning av den information myndigheten tillhandahåller (som svar på en särskild förfrågan).<sup>87</sup>

Av särskilt intresse är de fall där flera parter deltar i processen med inhämtning, bearbetning och tillhandahållande av informationen. Svårigheterna att avgöra vem i processen som varit försumlig har bl.a. uppmärksammats i direktivet om vissa juridiska aspekter av elektronisk handel på den interna marknaden.<sup>88</sup> Frågan som tas upp är sålunda hur ansvarighetsreglerna kan utgöra ett hinder för tillgång till eller utnyttjande av information från den offentliga sektorn.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Enligt "nationell lagstiftning om ansvarighet", se p. 115.

<sup>88</sup> Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om vissa rättsliga aspekter på den elektroniska handeln på den inre marknaden, KOM(1998) 586 slutlig.

<sup>89</sup> Se p. 117 f.

## 4 Sammanfattning m.m.

### 4.1 Konklusioner

Det bör påminnas om att det komplexa området i fråga naturligtvis försvårar att ge (och få) en fullständig bild av vad den rättsliga respektive politiska positionen är idag. Efter den genomgång som skett ovan måste en av slutsatserna bli att det i Sverige behövs en diskussion kring de frågor som tagits upp, såväl här som i EU:s grönbok. Inte minst för att kunna påverka utvecklingen inom EU, där en ökad öppenhet på den inre marknaden utgör ett klart och tydligt mål. Möjligheterna att påverka måste bedömas vara goda eftersom Sverige (i ett internationellt perspektiv) har en av de tydligaste och starkaste rättstraditionerna vad avser skyddet för offentlighet respektive integritet.

Konklusionerna inleds med en kort genomgång av de praktiska exempel som givits ovan:

- a) I vissa fall saknas uttryckligt stöd i regleringsbrev och i myndighetens instruktioner för utlämning av information på elektronisk väg.
- b) Informationen som tillhandahålls är i vissa fall inte förädlad i någon större omfattning, utan utgör som huvudregel grundinformation insamlad i den löpande verksamheten.<sup>90</sup>
- c) Idag hålls flertalet databaser tillgängliga via Internet och trenden är att fler och fler databaser p.g.a. de låga kostnaderna för tillhandahållandet kommer att bli tillgängliga avgiftsfritt via Internet. Prissättningen i framtiden är beroende av prisutvecklingen på Internet i stort.
- d) Avgiften beräknas enligt en finansieringsprincip så att samtliga kostnader förknippade med framställning och distribution av uttagen täcks.

Med utgångspunkt från de praktiska exemplen bör i första hand följande frågor uppmärksammas, (se kommentarer nedan):

- a) *Offentlighetsprincipen*
- b) *Myndigheternas serviceskyldighet*
- c) *Avgränsningen myndighetsutövning och affärsverksamhet*
- d) *Det moderna personuppgiftsskyddet*
- e) *Prissättningen och konkurrensen*

---

<sup>90</sup> se t.ex. fallet PRV ovan.

### *Offentlighetsprincipen*

Rätten till insyn och kontroll av det allmännas verksamhet anses ofta vara en *rätt till* prestation från det allmänna, än en *frihet från* intervention från det allmänna.

Principen om handlingsoffentlighet, avser såväl analoga som elektroniska handlingar. Dvs. handlingar i pappersformat men även handlingar i form av datorfiler omfattas av begreppet. Rätten omfattar enligt TF:s nuvarande lydelse dock ej möjligheten att *ta del* av en offentlig handling i *elektronisk form*. Elektroniska handlingar kan därför endast lämnas ut i form av utskrift. Syftet med denna begränsning, som infördes samtidigt med datalagen, är att undvika risken för intrång i den personliga integriteten.

Av tillgänglighetsprincipen som infördes på 1970-talet följer att de uppgifter som en myndighet har tillgång till, är myndigheten i princip skyldig att på begäran lämna ut till allmänheten.<sup>91</sup> Frågan om denna princip kan kvarstå oförändrad måste numera även ta i beaktande att myndigheter bl.a. genom Internet får tillgång till betydligt mer information än som var fallet när principen utvecklades.

Informationen inom offentlig förvaltning är oftast intressant ur ett kommersiellt perspektiv endast under förutsättning att den finns tillgänglig i elektronisk form. Det ger upphov till diskussionen om elektronisk utgivning skall ske eller inte, och inte minst vem som äger rätten att göra vinst på den information som med hjälp av skattebetalarnas pengar ursprungligen har samlats in.

Direktiven till den nyligen tillsatta kommittén omfattar inte dessa ställningstaganden varför behovet kvarstår att ta vid där datalagskommittén slutade sin utredning angående modernisering av offentlighetsprincipen.

### *Myndigheternas serviceskyldighet*

Enligt 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) är en myndighet skyldig att lämna upplysningar, vägledning och råd och liknande hjälp i frågor som rör verksamhetsområdet. Skyldigheten att lämna ut uppgifter ur allmän handling regleras i sekretesslagen 15 kap 4 § och här sägs att en myndighet skall "på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång."

Serviceskyldigheten som regleras i förvaltningslagen kan uppfattas som allt för begränsad. T.ex. bör en myndighet med modern teknik kunna erhålla betydligt mer omfattande service än vad som traditionellt anses ingå i begreppen upplysning och råd. Denna service, i form av olika informationstjänster, bör kunna tillhandahållas utan att kravet ställs från lagstiftare på att t.ex. anmälan sker enligt kreditupplysningslagen till Datainspektionen för offentliggöranden "som avses i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen".<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Se s. 9 ovan, (Integritet, Offentlighet och Informationsteknik, SOU 1997:39, s. 481).

<sup>92</sup> Se 2.5.3 ovan. Notera också att en direktuppkoppling som sker mot myndigheten – och där utlämnande i någon form sker – inte omfattas av denna anmälningskyldighet eftersom det inte sker inom tillämpningsområdet för TF.

### *Avgränsningen myndighetsutövning och affärsverksamhet*

Gränsdragningen mellan vad som kan anses vara grunddata och förädlad data (information) är svår nog att dra inom en och samma myndighet och kompliceras naturligtvis ytterligare av att den offentliga förvaltningen i stort rymmer mängder av olika typer av data för varierande ändamål. Att dela in vissa typer av personuppgifter eller viss typ av information som hänförlig till myndighetsutövning låter sig svårligen göras.

Avgränsningen bör därför ske tillsammans med omständigheterna i övrigt kring utlämningen av information.

Med affärsverksamhet inom en myndighet bör t.ex. avses myndighetsinformation som tillhandahålls:

- a) enligt offentlighetsprincipen till en avgift som överstiger kostnaderna för uppgifternas framtagande,
- b) mot avgift som understiger kostnaderna för informationens bearbetning, (underprissättning av förädlad information), eller
- c) mot avgift när informationen inte får lämnas ut av andra skäl.

Det ankommer slutligen på den politiska makten att avgöra i vilka fall det bör anses vara motiverat med *försäljning* av personuppgifter eller annan myndighetsinformation, dvs. att myndigheter bedriver affärsverksamhet.

### *Det moderna personuppgiftsskyddet*

Vad menas med ett modernt personuppgiftsskydd, är det baserat på uppgifternas art eller finns ett behov av att i större utsträckning tillämpa ett situationsanpassat skydd för den enskildes personuppgifter?<sup>93</sup>

Register som skapas inom förvaltningen skall ske med utgångspunkt att det är för myndighetens egna behov. Uppgifter får därför inte registreras endast med motivet att de är intressanta i ett kommersiellt perspektiv. Behandling i form av utlämning av personuppgifter blir således en fråga om utlämningen i sig kan anses ingå i myndighetens naturliga verksamhet och därmed vara en del av myndighetens behov och syfte(n).

Datainspektionens rapport om försäljning av myndighetsinformation vittnar om många klagomål från allmänheten vad avser hur lättvindigt man anser myndigheter sprider personuppgifter. Frågan har fram till idag endast tagits upp i DI:s mindre rapport och några övriga initiativ från offentligt håll har ännu inte synts till.

Personuppgiftslagen saknar uttrycklig bestämmelse om behandling av personuppgifter för kommersiella ändamål, jfr. datalagen 7 §.

Enligt instruktionerna för Post- och telestyrelsen får uppgifter i de olika registren inte säljas om "de kan antas utgöra ett hot mot den registrerades personliga

---

<sup>93</sup> Märk att här används begreppet *personuppgiftsskydd* till skillnad från *integritetsskydd*, som är ett betydligt vidare begrepp och regleras i en mängd olika lagar, (jfr. distinktionen i Norges rättsordning genom begreppet *personvern*.)

integritet.” I de övriga instruktioner som studeras här saknas en sådan rätt. Frågan om harmonisering av myndighetsinstruktioner, med hänsyn till skyddet för den enskildes integritet i samband med behandling för kommersiella ändamål, synes därmed vara nödvändig att ställa.<sup>94</sup>

Här skall också erinras om att offentlighetsprincipen och integritetsintresset utgör ett klassiskt konfliktområde som grundar sig i olika politiska uppfattningar. Enligt den nyliberala skolan om enskilt ägande är utgångspunkten att den enskilde skall ha kontroll över de personuppgifter som rör denne. Den socialistiska skolan förespråkar det motsatta: ett kollektivt ägande där den enskilde måste finna sig i flera ingrepp motiverade av ett allmänt väl. Inte minst den enkätundersökning som utförts inom Det IT-rättsliga observatoriet visar på att uppfattningen om ”äganderätten” till personuppgifter är starkt divergerande.

Frågan om offentlighetsprincipen och personuppgiftslagens samexistens tillhör således den klassiska konflikten mellan offentlighet och integritet och ligger alltså i integritetsrättens natur. Det är således svårt att med något mått av precision förutse hur offentlighetsprincipen i nuvarande lydelse skulle klara en konflikt inför EG-domstolen.

### *Prissättning och konkurrens*

Som påpekats i grönboken kan både medborgare och företag anses vara ”kunder” i fråga om de informationstjänster som den offentliga sektorn erbjuder. Begreppet kund förutsätter att alla aktörers önskemål beaktas då utveckling av tjänsterna sker.

Enligt avgiftsförordningen kan utlämning av information ske i annan form än utskrift om sådant särskilt stöd finns i lag eller regeringsbeslut och utlämningen sker tillfälligt eller är av mindre omfattning. Avgiften i samband med utlämning får fastställas av myndigheten själv men skall täcka samliga kostnader förknippade med utlämnandet.<sup>95</sup>

Avgifter skall alltså inte normalt bidra till att finansiera verksamhet som omfattas av myndighetens instruktion eller annan författning. Mycket talar för att standarduttag i framtiden kan komma att bli avgiftsfria eftersom spridning i elektronisk form normalt understiger faktureringskostnaderna.

Konkurrensverket har fått ett flertal klagomål som rör den intressekonflikt som ligger i att statliga och kommunala myndigheter samtidigt kan vara finansiär och producent av offentliga tjänster i konkurrens med andra företag. Riskerna att konkurrensen snedvrids och att de fristående företagens verksamhet försvåras på skilda sätt, bedöms vara stora när en myndighet bedriver affärsverksamhet. Ett

---

<sup>94</sup> Värt att uppmärksamma är således huruvida instruktionerna för PTS kan utgöra ett vägledande exempel för hur övriga myndighetsinstruktioner kan justeras till förmån för integritetsintresset.

<sup>95</sup> Härigenom har utlämning enligt punkten b (*Avgränsningen myndighetsutövning och affärsverksamhet* ovan) begränsats, åtminstone till viss del.

exempel utgör risken för illojal konkurrens genom att information kan göras tillgänglig olika snabbt till olika parter.<sup>96</sup>

## 4.2 Efterord

Avslutningsvis skall erinras om att det inte är möjligt att ge ett generellt och entydigt svar på huvudfrågan för denna utredning: *Finns det stöd i rättsordningen för spridning av myndighetsinformation i elektronisk form?*

Som utgångspunkt för ett skisserande svar, kan t.ex. handlingar inte lämnas ut med stöd av offentlighetsprincipen, eftersom denna inte omfattar annat än utlämning i elektronisk form via bildskärm hos myndigheten i fråga. Annat stöd i lagstiftningen finns i form av s.k. regleringsbrev.<sup>97</sup> När sådant saknas och det inte finns stöd i myndighetsinstruktionerna eller annan författning kan inte frågan besvaras annat än jakande. Dvs. att det saknas rättsligt stöd för utlämning av myndighetsinformation i elektronisk form.

Så är fallet i flertalet av de exempel som varit föremål för denna utredning<sup>98</sup>. När rättslig grund för spridning saknas avgör ett politiskt ställningstagande huruvida intresset av en vid öppenhet inom förvaltningen skall väga tyngre än motstående intressen, t.ex. den enskildes skydd för personuppgifter.

Ansvaret för denna intresseavvägning mellan, *dels* intresset av att sprida myndighetsinformation för ibland kommersiella intresse, *dels* hänsynen till den enskildes personliga integritet, ligger idag hos myndigheterna själva.<sup>99</sup>

Denna rättsstudie får sålunda avslutas med ett önskemål om att åtminstone följande två punkter inom en snar framtid blir föremål för den allmänna debatten:

- I. I den offentliga förvaltningen måste klara skillnader göras mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet.
- II. Den intresseavvägning som måste ske mellan, dels myndigheters behov och det allmännas krav på ökad öppenhet, dels den enskildes skydd för personuppgifter, bör kunna tydliggöras vad avser spridningen av myndighetsinformation i ett framtida informationssamhälle.

---

<sup>96</sup> Härtill näraliggande är frågor om rättssäkerheten, t.ex. Hur garanteras att myndigheter tillämpar samma principer för utlämning av information på elektronisk väg? Hur påverkar skillnader i övrigt mellan myndigheters verksamhet och finansieringsmodeller frågan om rättssäkerheten för medborgaren?

<sup>97</sup> Se t.ex. om LMV ovan.

<sup>98</sup> Se även Datainspektionens rapport.

<sup>99</sup> I och med att riktlinjer för intresseavvägningen - med undantag för 7 § datalagen och personuppgiftslagen - saknas i lagstiftningen i övrigt.

## **5 Källor**

### **Offentligt tryck**

#### **Kommittédirektiv**

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

#### **Propositioner**

Prop. 1973:33 om förslag till datalag

Prop. 1978/79:109 om ändring i datalagen

Prop. 1990/91:61 om ändring i datalagen

Prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag

Prop. 1997/98:105 om det allmännas skadeståndsansvar

#### **Regeringens skrivelser**

1994/95:22 Redogörelse för regeringens avregleringsarbete under perioden september 1991 – september 1994

1997/98:19 Utvecklingen i informationssamhället

1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst

#### **Svensk författning**

Datalag (1973:289)

Förvaltningslag (1986:223)

Inkassolag (1974:182)

Konkurrenslag (1993:20)

Kreditupplysningslagen (1973:1173)

Personuppgiftslagen (1998:204)

Sekretesslagen (1980:100)

Serviceförordning (1980:900)

Tryckfrihetsförordning (1949:105)

Förordning (1988:137) med instruktion för Statistiska centralbyrån

Förordning (1995:1386) med instruktion för Patent- och registreringsverket

Förordning (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet

Förordning (1996:147) med instruktion för Statens livsmedelsverk

Förordning (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Förordning (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket

Förordning (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket

### **Statens offentliga utredningar**

Ds 1994:51 Skyddet för enskilda personers privatliv.

SOU 1972:47 Data och integritet, betänkande av Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén.

SOU 1978:54 Personregister - Datorer – Integritet, översyn av datalagen, delbetänkande av Datalagskommittén.

SOU 1980:8 Privatlivets fred, Betänkande av integritetsskyddskommittén.

SOU 1993:10 En ny datalag, Slutbetänkande av datalagsutredningen.

SOU 1997:39 Integritet Offentlighet och Informationsteknologi, Datalagskommitténs betänkande.

SOU 1997:146 Grunddata – i samhällets tjänst, Betänkande av Grunddatabasutredningen.

### **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 det fria flödet av sådana uppgifter.

Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om vissa rättsliga aspekter på den elektroniska handeln på den inre marknaden, KOM(1998) 586 slutlig.

### **Övrigt tryck**

Datainspektionen, Försäljning av myndighetsinformation, Datainspektionens rapport, December 1998.

Ekonomistyrningsverket, Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form, Regeringsuppdrag 1999.

Europeiska kommissionen, Information från den offentliga sektorn: en värdefull resurs för Europa, Grönbok om information från den offentliga sektorn i informationssamhället, KOM(1998) 585.

Hammarstedt, P., *Avsteg från samtyckeskravet för utlämnande av personuppgifter via Internet*, Lov&Data nr 57, mars 1999.

Hammarstedt, P., En missbruksmodell, PM inför Det IT-rättsliga observatoriets seminarium den 26 november 1998 Rotundan.

Kring, C., Wahlqvist, S., Datalagen med kommentarer, 1989.

Olsson, A.R., IT och det fria ordet – myten om storebror, 1996.

Riksrevisionsverket, Principer för prissättning av informationstjänster, RRV 1995:64

Seipel, P., Juridik och IT, 6:e uppl., 1997

Strömholm, S., Privacy Rights and Rights of the Personality, 1967.

Thelin, K., m.fl., Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med cyberrymden? Telematik 2001, KFB-rapport 1998:3, TELDOK Rapport 118.

Öman, S., Lindblom, H-O., Personuppgiftslagen, en kommentar, 1998.

## **Internet**

<http://www.din.se>

<http://www.echo.lu/info2000>

<http://www.integritet.nu>

<http://www.kkv.se>

<http://www.riksdagen.se/debatt/9899/pressmed/pulutfra.htm>

<http://www.rrv.se>

<http://www.siti.se>

<http://www.siti.se/labs/tass>

<http://www.sr.se/ekot/intervju/sounds/19990515.ram>

## 6 Index

### A

affärsverksamhet, 9, 15, 32, 33, 40  
allmän uppgift, 14  
anslagsfinansierade, 31, 36  
anslagsram, 7  
avgifter, 7, 21  
avgiftsförordningen, 7, 10, 20, 21, 32

### B

bildskärm, 11

### D

databaser, 7, 8, 10, 34  
datalagen, 13, 23, 25, 39, 43, 44  
Datalagskommittén, 10, 13, 14  
datorprogram, 13  
demokrati, 5, 32  
direktanslutning, 11  
direktiv, 10, 15, 27, 44

### E

effektivisering, 10  
Ekonomistyrningsverket, 31

### F

FTP, File Transfer Protocol, 8  
förvaltningslagen, 16, 39

### H

harmlösa uppgifter, 24, 25

### I

instruktioner, 10, 17, 20, 31  
insyn, 12, 15, 33  
integritetsskyddet, 7, 26, 36  
Internet, 7, 8, 15, 16, 19, 23, 24, 38, 44  
Internettjänster, 10  
IT-propositionen, 10

### K

kommersiell utlämning, 17  
kommunikation, 5  
konkurrens, 6, 11, 12, 18, 31, 32, 33, 34  
kontrollinstitut, 12, 22  
kreditupplysning, 28, 29, 33  
känsliga uppgifter, 15, 24, 28, 30  
känsligt bruk, 24

### L

Lantmäteriverket, 7, 17

### M

meddelarfrihet, 12

### O

offentliga handlingar, 10  
offentlighetsprincipen, 4, 7, 10-15, 22, 24-27, 31, 41, 45

### P

Patent- och registreringsverket, 7  
personuppgiftslagen, 12, 18, 23, 24, 25  
Post- och telestyrelsen, 18, 44  
preamblel, 27  
Prissättning, 9, 31  
protokoll, 16

### R

Register, 10, 40  
registerutdrag, 18, 21  
registreringsverket, 18, 43  
rättssäkerhet, 9

### S

samtycke, 17, 19, 23, 25, 26  
SCOPA, 4  
serviceskyldighet, 9, 11, 15, 16, 22  
SITI, 1, 4  
Statens livsmedelsverk, 17, 44  
Statistiska centralbyrån, 8, 20, 43  
strykningsrätt, 19

### T

tillgänglighetsprincipen, 10, 39  
tryckfrihetsförordningen, 10, 29, 39

### U

utskrift, 18, 21  
uttag, 8, 20

### V

value-added information, 14  
webbsidor, 16  
Vägverket, 8