

Nr 33

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m. m.; given Stockholms slott den 16 februari 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitiärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås dels ändringar i tryckfrihetsförordningen (TF), dels en datalag. Förslagen bygger på det betänkande som förra året lades fram av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK).

Förslaget till ändringar i TF syftar till att undanröja den oklarhet som hittills har rått i frågan hur offentlighetsprincipen, dvs. allmänhetens rätt att få tillgång till det material som finns hos myndigheterna, skall tillämpas på ADB-upptagningar och andra upptagningar av teknisk natur, t. ex. mikrofilm och fonogram. Förslaget innebär att samma regler som f. n. gäller om handlingar så långt möjligt skall tillämpas också på tekniska upptagningar. Vissa särskilda regler föreslås dock när det gäller på vilket sätt myndigheterna skall tillhandahålla sådana upptagningar som är offentliga. Upptagningarna skall alltid tillhandahållas i läsbar resp. avlyssningsbar form, vilket i fråga om ADB-upptagning innebär att upptagningen måste antingen visas på bildskärm eller tillhandahållas i utskrift så att den kan läsas. Detta slag av tillhandahållande skall i princip alltid ske utan avgift för den enskilde. Den enskilde skall vidare ha rätt att mot avgift erhålla en särskild utskrift av teknisk upptagning. Myndigheterna skall däremot, såvitt gäller ADB-upptagningar, inte vara skyldiga att lämna ut kopia av själva datamediet, t. ex. magnetbandet.

Förslaget till datalag syftar till att skydda den enskilde mot sådant otillbörligt intrång i den personliga integriteten som kan bli följden av den alltmer utbredda dataregistreringen av personuppgifter. Förslaget

innebär att dataregister som innehåller personuppgifter i princip inte får inrättas eller föras utan tillstånd av en särskild myndighet, kallad datainspektionen. Vissa speciella regler föreslås dock i fråga om register som inrättas genom beslut av Kungl. Maj:t eller riksdagen. I samband med att datainspektionen beviljar tillstånd till ett personregister skall den också meddela alla de föreskrifter som behövs för att förebygga otillbörligt integritetsintrång. Datainspektionen skall vidare utöva tillsyn över registren och kunna ingripa i efterhand med nya eller ändrade föreskrifter. I sista hand skall inspektionen kunna återkalla meddelat tillstånd. För att ytterligare tillgodose den enskildes intressen föreslås bl. a. att han skall ha rätt att på begäran få upplysning om de uppgifter som finns om honom i ett visst dataregister. Sådan upplysning skall kunna erhållas en gång om året och skall i princip ske utan kostnad för den enskilde.

Förslaget till datalag innehåller också vissa bestämmelser om straff och skadestånd. Den som ansvarar för ett personregister skall vara skyldig att ersätta sådan skada som uppkommer genom att registret innehåller oriktig uppgift. Skadestånd utgår även om skadan inte har uppkommit genom vållande hos den som ansvarar för personregistret.

Datainspektionen föreslås bli inrättad den 1 juli 1973. Under sitt första verksamhetsår skall den emellertid ha endast begränsade arbetsuppgifter. Sålunda föreslås att tillståndssystemet för personregister inte skall börja gälla förrän den 1 juli 1974. Särskilda övergångsbestämmelser föreslås beträffande sådana register som har tagits i drift före denna tidpunkt. I princip skall emellertid även befintliga register underkastas datainspektionens tillståndsprövning.

Inrättandet av datainspektionen föranleder vissa ändringar i sekretesslagen.

1 Förslag till

ändringar i tryckfrihetsförordningen¹

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 KAP.

2 §

Allmänna handlingar äro alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivt där upprättade.

Vad i detta kapitel sägs om handling skall även avse karta, ritning eller bild.

Vad i detta kapitel sägs om handling skall även avse karta, ritning eller bild. *Kapitlets bestämmelser om handling skola jämväl tillämpas på upptagning för automatisk databehandling eller annan upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel.*

Upptagning som nämnts i andra stycket skall anses förvarad hos myndighet även i fall då den inkommit till eller upprättats hos annan än myndighet, under förutsättning att myndighet förfogar över upptagningen.

4 §

Minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställt allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, skall ej hos myndigheten anses som allmän handling, om ej uppteckningen, sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats, omhändertagits för förvaring.

Har upptagning som nämnts i 2 § andra stycket tillkommit allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande hos myndighet, skall upptagningen ej anses som allmän hos myndigheten, om den ej, sedan målet eller ärendet slutbehandlats hos myndigheten, omhändertagits för förvaring. Intill dess frågan om sådant omhändertagande avgjorts, skall upptagningen ej heller anses som allmän hos annan myndighet, om den förvaras där endast för teknisk bearbetning eller lagring.

¹ Förordningen omtryckt 1971: 273.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Vad i detta kapitel stadgas om allmänna handlingar äge ej tillämpning å exemplar av tryckt skrift, som avses i 4 kap. 7 §, eller å enskilda brev *eller* skrifter, vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Angående tillhandahållande av handlingar som nu nämnts gälle vad särskilt är föreskrivet.

Vad i detta kapitel stadgas om allmänna handlingar äge ej tillämpning å exemplar av tryckt skrift, som avses i 4 kap. 7 §, eller å enskilda brev, skrifter *eller upptagningar*, vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Angående tillhandahållande av handlingar *och upptagningar* som nu nämnts gälle vad särskilt är föreskrivet.

8 §

Allmän handling, som ej skall hållas hemlig, skall på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar taga del därav; *han* äge ock mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen. Skyldighet att tillhandahålla handling på stället skall dock ej föreligga, om betydande hinder därför möter. *Kan hos kommunalmyndighet förvarad handling tillhandahållas på stället, gälle rätten att erhålla handlingen i avskrift endast i den utsträckning därom är i kommunallag eller eljest särskilt stadgat. Myndighet vare ej skyldig att för utlämnande framställa kopia av karta, ritning eller bild, om svårighet därför möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.*

Handling, som endast till viss del skall hållas hemlig, skall utan hinder därav tillhandahållas på stället, om det kan ske på sådant sätt att vad i den delen beröres icke uppenbaras. Kan det ej ske, äge den som vill taga del av handlingen erhålla avskrift av densamma *med uteslutande av den del som är hemlig.*

Allmän handling, som ej skall hållas hemlig, skall på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar taga del därav. *Upptagning som nämnts i 2 § andra stycket skall tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form.*

Handling, som endast till viss del skall hållas hemlig, skall utan hinder därav tillhandahållas på stället, om det kan ske på sådant sätt att vad i den delen beröres icke uppenbaras. Kan det ej ske, äge den som vill taga del av handlingen erhålla avskrift av densamma *eller, såvitt avser upptagning som nämnts i 2 § andra stycket, utskrift av upptagningen, varvid den del som är hemlig skall uteslu-*

Nuvarande lydelse

Framställning om allmän handling utbeholdande göres hos den myndighet, där handlingen finnes, och skall av den myndigheten prövas.

Är vården om handlingen enligt arbetsordning eller givet uppdrag anförtrödd viss befattningshavare, har han att själv besluta i fråga om handlingens utlämnande; dock åligger honom att därvid ställa sig till efterrättelse av myndigheten meddelade föreskrifter samt att, då det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Vägrar befattningshavaren att utlämna handlingen, skall, om sökanden det begär, frågan hänskjutas till myndigheten.

Föreslagen lydelse

tas från avskriften eller utskriften.

Skyldighet att tillhandahålla handling på stället skall ej föreligga, om betydande hinder därför möter. I fråga om upptagning som nämnts i 2 § andra stycket föreligger denna skyldighet ej heller, om upptagningens innehåll finnes i läsbar form hos annan myndighet och tillhandahållandet där kan ske utan beaktansvärd olägenhet för den som vill taga del av upptagningen.

Den som önskar taga del av allmän handling, som ej skall hållas hemlig eller som skall hållas hemlig endast till viss del, äge rätt att mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen med uteslutande av sådan del som skall hållas hemlig. Myndighet vare ej skyldig att utlämna upptagning för automatisk databehandling på annat sätt än genom tillhandahållande av utskrift av upptagningen. Ej heller vare myndighet skyldig att för utlämnande framställa kopia av karta, ritning eller bild, om svårighet därför möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

9 §

Framställning om allmän handling utbeholdande göres hos den myndighet, där handlingen finnes. Såvitt gäller upptagning som nämnts i 2 § andra stycket göres framställning om utbeholdande hos myndighet som förfogar över upptagningen. Frågan om utlämnande prövas av den myndighet där framställning gjorts.

Om behörighet för viss myndighet att i stället för myndighet, som avses i första stycket, pröva fråga om allmän handlings utlämnande stadgas i 14 § andra stycket.

Tryckfrihetsförordningen skall tillämpas i sin nya lydelse från och med den 1 juli 1974. Äldre bestämmelser gäller fortfarande till utgången av juni 1974.

2 Förslag till

Datalag

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag avses med

- | | |
|-------------------|---|
| personuppgift: | upplysning som avser enskild person, |
| personregister: | register, förteckning eller andra anteckningar som föres med hjälp av automatisk databehandling och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften, |
| registrerad: | enskild person beträffande vilken förekommer personuppgift i personregister, |
| registeransvarig: | den för vars verksamhet personregister föres, om han förfogar över registret. |

Tillstånd m. m.

2 § Personregister får icke inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen.

Första stycket gäller icke i fråga om personregister vars inrättande beslutas av Konungen eller riksdagen. Före sådant beslut skall dock yttrande inhämtas från datainspektionen.

3 § Datainspektionen skall meddela tillstånd till inrättande och förande av personregister, om det saknas anledning antaga att, med iakttagande av de föreskrifter som meddelas enligt 5 och 6 §§, otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma.

Vid bedömandet av om otillbörligt intrång kan uppkomma skall särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret samt den inställning till registret som föreligger eller kan antagas föreligga hos dem som kan komma att registreras.

4 § Tillstånd att inrätta och föra personregister som innehåller uppgift om att någon misstänkes eller dömts för brott eller avtjänat straff eller undergått annan påföljd för brott eller varit föremål för tvångs-ingripande enligt barnavårdslagen (1960: 97), lagen (1954: 579) om nykterhetsvård, lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård

i vissa fall, lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, lagen (1964: 450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet eller utlänningslagen (1954: 193) får endast om synnerliga skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter.

Tillstånd att inrätta och föra personregister som i övrigt innehåller uppgift om någons sjukdom eller hälsotillstånd eller uppgift att någon erhållit socialhjälp, nykterhetsvård eller liknande eller varit föremål för åtgärd enligt barnavårdslagen eller utlänningslagen får endast om särskilda skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter.

Tillstånd att inrätta och föra personregister som innehåller uppgift om någons politiska eller religiösa uppfattning får meddelas endast om särskilda skäl föreligger. Vad som sagts nu gäller dock ej personregister som sammanslutning avser att föra beträffande sina egna medlemmar.

5 § I samband med att tillstånd lämnas till inrättande och förande av personregister, skall datainspektionen meddela föreskrift om dels ändamålet med registret, dels vilka personuppgifter som får ingå i detta. Föreligger särskilda skäl, får tillståndet begränsas till viss tid.

6 § Lämnas tillstånd till inrättande och förande av personregister, skall datainspektionen, i den mån det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet, meddela föreskrift om

1. inhämtande av uppgifter för personregistret,
2. utförandet av den automatiska databehandlingen,
3. den tekniska utrustningen,
4. de bearbetningar av personuppgifterna i registret som får göras med automatisk databehandling,
5. underrättelse till berörda personer,
6. de personuppgifter som får göras tillgängliga,
7. utlämnande och annan användning av personuppgift,
8. bevarande och gallring av personuppgifter,
9. kontroll och säkerhet.

Föreskrift rörande utlämnande av personuppgift får icke inskränka myndighets skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen.

7 § Bestämmelserna i 5 och 6 §§ om skyldighet för datainspektionen att meddela föreskrift gäller även i fråga om personregister som avses i 2 § andra stycket, i den mån icke Konungen eller riksdagen har meddelat föreskrift i samma hänseende.

Den registeransvariges skyldigheter

8 § Förekommer anledning till misstanke att personuppgift som ingår i personregister är oriktig, skall den registeransvarige utan dröjsmål vidtaga skäligen åtgärder för att utröna uppgiftens riktighet och, om skäl föreligger, rätta den eller utesluta den ur registret.

Har uppgift, som rättas eller uteslutes, lämnats ut till annan än den registrerade, skall den registeransvarige på begäran av den registrerade underrätta mottagaren om rättelsen eller uteslutningen. Föreligger särskilda skäl, får dock datainspektionen befria den registeransvarige från sådan underrättelseskyldighet.

9 § Om personregister innehåller personuppgift som med hänsyn till registrets ändamål måste anses ofullständig eller om det i personregister som utgör förteckning över personer saknas någon som med hänsyn till registrets ändamål måste förväntas ingå däri, bör den registeransvarige vidtaga den komplettering som behövs. Sådan komplettering skall alltid göras, om ofullständigheten kan antagas medföra otillbörligt intrång i personlig integritet eller fara för rättsförlust.

10 § På begäran av registrerad skall den registeransvarige så snart det kan ske underrätta den registrerade om innehållet i personuppgift som ingår i personregistret och innefattar upplysning om honom. Har sådan underrättelse lämnats, behöver ny underrättelse icke lämnas till samme registrerade förrän tolv månader därefter.

Underrättelse enligt första stycket skall lämnas utan kostnad för den registrerade. Föreligger särskilda skäl, får dock datainspektionen i fråga om visst slag av personuppgifter medge att avgift tages ut.

Första stycket gäller icke uppgift som enligt lag eller annan författning eller enligt myndighets beslut som meddelats med stöd av författning ej får lämnas ut till den registrerade.

11 § Personuppgift som ingår i personregister får ej lämnas ut, om det finns anledning antaga att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med denna lag. Finns det anledning antaga att personuppgift skall användas för automatisk databehandling i utlandet, får uppgiften lämnas ut endast efter medgivande av datainspektionen. Sådant medgivande får lämnas endast om det kan antagas att utlämnandet av uppgiften icke kommer att medföra otillbörligt intrång i personlig integritet.

I fråga om förbud för myndighet att lämna ut personuppgift finns bestämmelser i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

12 § Upphör registeransvarig att föra personregister, skall han anmäla detta till datainspektionen. Inspektionen föreskriver i sådant fall hur det skall förfaras med registret.

13 § Registeransvarig eller annan som tagit befattning med personregister får ej obehörigen yppa vad han till följd därav fått veta om enskilds personliga förhållanden.

Har personuppgift i enlighet med föreskrift, meddelad enligt 6 eller 18 §, lämnats ut på villkor som inskränker mottagarens rätt att vidarebefordra uppgiften, får mottagaren eller den som i hans verksamhet tagit befattning med uppgiften icke obehörigen yppa vad han därigenom fått veta om enskilds personliga förhållanden.

14 § Om myndighet för handläggning av mål eller ärende använder sig av upptagning för automatisk databehandling, skall upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om ej särskilda skäl föranleder annat.

Tillsyn m. m.

15 § Datainspektionen utövar tillsyn över att automatisk databehandling icke medför otillbörligt intrång i personlig integritet.

Tillsynen skall utövas så, att den icke vållar större kostnad eller olägenhet än som är nödvändig.

16 § Datainspektionen har rätt att för tillsynen erhålla tillträde till lokal där automatisk databehandling utföres eller där datamaskin eller utrustning eller upptagning för automatisk databehandling förvaras. Inspektionen har vidare rätt att få tillgång till handling som rör automatisk databehandling samt föranstalta om körning av datamaskin.

17 § Den registeransvarige skall lämna datainspektionen de uppgifter rörande den automatiska databehandlingen som inspektionen begär för sin tillsyn. Vad som sagts nu gäller även den som för registeransvarigs räkning handhar personregister.

18 § Har förandet av personregister lett till otillbörligt intrång i personlig integritet eller finns anledning antaga att sådant intrång skall uppkomma, får datainspektionen i mån av behov ändra föreskrift som tidigare meddelats eller meddela ny föreskrift i sådant avseende som anges i 5 eller 6 §. I fråga om register som avses i 2 § andra stycket får datainspektionen vidtaga åtgärd som nu nämnts endast i den mån den ej står i strid med beslut av Konungen eller riksdagen.

Kan skydd mot otillbörligt intrång i personlig integritet ej åstadkommas på annat sätt, får datainspektionen återkalla meddelat tillstånd.

19 § Den som hos datainspektionen tagit befattning med tillstånds- eller tillsynsärende enligt denna lag får icke obehörigen yppa vad han därvid fått veta om enskilds personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemlighet.

Straff och skadestånd m. m.

20 § Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. inrättar eller för personregister utan tillstånd enligt denna lag, när sådant erfordras,
2. bryter mot föreskrift som meddelats enligt 5, 6 eller 18 §,
3. lämnar ut personuppgift i strid mot 11 §,
4. bryter mot 12 eller 13 §,
5. lämnar osann uppgift vid fullgörande av skyldighet att lämna underrättelse enligt 10 §,
6. lämnar osann uppgift i fall som avses i 17 §, eller
7. bryter mot 19 §.

Allmänt åtal för brott mot 13 eller 19 § får väckas endast om målsäganden anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

21 § Den som olovligen bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning dömes för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

För försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket dömes till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Skulle brottet, om det hade fullbordats, ha varit att anse som ringa, får dock ej dömas till ansvar enligt vad som nu har sagts.

22 § Har personregister inrättats eller förts utan tillstånd enligt denna lag, när sådant tillstånd erfordras, skall registret förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

23 § Om registrerad tillfogas skada genom att personregister innehåller oriktig uppgift om honom, skall den registeransvarige ersätta skadan. Vid bedömande om och i vad mån skada har uppstått tages hänsyn även till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

24 § Om registeransvarig eller den som för registeransvarigs räkning handhar personregister underlåter att lämna tillträde till lokal eller tillgång till handling i fall som avses i 16 § eller att lämna uppgift enligt 17 §, får datainspektionen förelägga vite. Detsamma gäller, om registeransvarig icke fullgör vad som åligger honom enligt 8, 9 eller 10 §.

25 § Talan mot datainspektionens beslut föres hos Konungen genom besvär. Justitiekanslern får föra talan för att tillvarata allmänna intressen.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973. Bestämmelserna i 2—14 och 18 §§, 20 § 1—5, 21—23 §§ samt 24 § andra punkten gäller dock först från och med den 1 juli 1974.

Utan hinder av föregående stycke får datainspektionen meddela föreskrift i sådant avseende som anges i 5 eller 6 § för tid före den 1 juli 1974, om särskilda skäl föreligger. Bryter någon mot sådan föreskrift, gäller bestämmelsen om straff för brott enligt 20 § 2. Datainspektionen får vidare före nämnda dag pröva ansökan om tillstånd samt meddela föreskrift enligt 5, 6 eller 18 §, såvitt avser tid efter utgången av juni 1974.

Har personregister, som enligt lagen icke får föras utan tillstånd, tagits i drift före den 1 juli 1974, får det, under förutsättning att ansökan om tillstånd göres före den 1 januari 1975, föras utan tillstånd till dess ansökningen slutligt prövats. De slag av personuppgifter som ingår i registret och de ändamål för vilka uppgifterna användes får ändras eller utvidgas endast efter anmälan till datainspektionen. Bryter någon här emot, gäller bestämmelsen om straff för brott enligt 20 § 1.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas, att 13 och 18 §§ lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Anteckningar i kyrkoböcker, folkregister och mantalsböcker även-som handlingar, vilka eljest röra kyrko- eller folkbokföringen, själa-

¹ Lagen omtryckt 1971:203.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

vården eller kyrkotukten, må, i den mån de innehålla upplysning om enskilds personliga förhållanden, icke utan hans samtycke till annan utlämnas förrän sjuttio år förflutit från anteckningens eller handlingens datum, såvida icke, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde som avses eller för hans nära anhöriga. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Personuppgift, som ingår i sådant personregister som avses i datalagen (1973: 000), må ej utlämnas, om det finnes anledning antaga att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Finnes anledning antaga att personuppgift som nyss nämnts skall användas för automatisk databehandling i utlandet, må uppgiften utlämnas endast efter medgivande av datainspektionen. Sådant medgivande må lämnas endast om det kan antagas att utlämnandet av uppgiften icke kommer att medföra otillbörligt intrång i personlig integritet.

18 §

Handlingar som inkommit till eller upprättats hos tillsynsmyndighet över banker, sparbanker, andra penninginrättningar eller försäkringsanstalter, i vad handlingarna röra enskildas förhållanden till dylik inrättning, ävensom handlingar vilka inkommit till eller upprättats hos tillsynsmyndigheten över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, i vad de röra vederbörande yrkesutövares enskilda affärer eller andra personers ekonomiska förhållanden, må icke utlämnas tidigare än tjugو år efter handlingens datum, därest icke vederbörande tillsynsmyndighet för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt.

Handlingar som inkommit till eller upprättats hos datainspektionen må, i den mån de innehålla upplysning om enskilds personliga förhållanden, icke utan hans samtycke utlämnas till annan förrän sjuttio år förflutit från handlingens datum, såvida icke, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande begäres och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskil-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

de som avses eller för hans nära anhöriga, eller ock datainspektionen för fullgörande av sin uppgift finner utlämnande nödigt. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Handlingar som inkommit till eller upprättats hos datainspektionen i ärende om tillstånd för eller tillsyn över myndighet enligt datalagen (1973: 000) må, i vad de innehålla upplysningar om förhållanden som skola hållas hemliga hos myndigheten, icke utlämnas tidigare än handlingar hos myndigheten, vilka innehålla motsvarande upplysningar.

Denna lag träder i kraft, såvitt avser 13 § den 1 juli 1974 och såvitt avser 18 § den 1 juli 1973.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 16 februari 1973.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MOBERG, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lagstiftning beträffande upptagningar för automatisk databehandling m. m.* och anför.

1 Inledning

År 1969 tillkallades sakkunniga¹ med uppgift att utreda frågor om offentlighet och sekretess beträffande allmänna handlingar m. m. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt hur offentlighetsprincipen skulle tillämpas på information som tagits upp i annan form än som text eller bild. I första hand avsågs härvid upptagningar för automatisk databehandling (ADB). Genom tilläggsdirektiv år 1971 vidgades de sakkunnigas uppdrag till att omfatta hela frågan om lagstiftning rörande personorienterad ADB-information.

De sakkunniga, som antagit namnet offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK), har i juni 1972 avlämnat delbetänkandet (SOU 1972: 47) Data och integritet, innehållande förslag till datalag och ändringar i bl. a. tryckfrihetsförordningen (TF). Författningsförslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten över Skåne och Blekinge, domstolsväsendets organisationsnämnd (DON), rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, centralnämnden för fastighetsdata (CFD), värnpliktsverket, socialstyrelsen, karolinska sjukhuset, sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI), riksförsäkringsverket, postverket, bilregister-

¹ Direktören Rune Hermansson, ordförande, riksdagsledamoten Erik Adamsson, filosofie kandidaten Allan Eriksson, riksdagsledamoten Kurt Hugosson, chefredaktören Sven-Erik Larsson samt riksdagsledamöterna Åke Polstam och Erik Svedberg.

nämnden, statskontoret, statistiska centralbyrån (SCB), datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), statens personalpensionsverk, statens personalnämnd, riksarkivet, universitetskanslersämbetet, konsumentombudsmannen (KO), arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län, exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON), integritetsskyddskommittén, kreditupplysningsutredningen, massmedieutredningen, datasamordningskommittén (DASK), dataarkiveringskommittén (DAK), riksdagens justitieombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges jordbrukskasseförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska teknologföreningen, Svenska tidningsutgivareföreningen, Publicistklubben, Tidningarnas telegrambyrå AB (TT), Sveriges Radio AB, Sveriges direktreklamförening, Finansieringsföretagens förening samt Leverantörsföreningen Kontors- och datautrustning.

Riksarkivet har bifogat yttrande från landsarkivet i Uppsala, medan universitetskanslersämbetet har bifogat yttranden av rektorsämbetena vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm, karolinska institutet och tekniska högskolan i Stockholm, juridiska fakulteterna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm, matematisk-fysiska sektionerna vid universiteten i Uppsala och Lund, medicinska fakulteten vid karolinska institutet, sektionen för teknisk fysik vid tekniska högskolan i Stockholm samt styrelsen för universitetens datamaskincentraler. Länsstyrelsen i Malmöhus län har bifogat yttrande från kommunstyrelsen i Malmö, och LO slutligen har bifogat yttranden av Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska gruvindustriarbetareförbundet, Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska lantarbetareförbundet, Svenska livsmedelsarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska skogsarbetareförbundet och Statsanställdas förbund.

Yttranden har vidare kommit in från televerket, Kommunernas pensionsanstalt och Sveriges sociologförbund.

Det bör nämnas att sådana integritetsfrågor som hänger samman med kreditupplysningsverksamhet har behandlats av en särskild utredning, kreditupplysningsutredningen. Denna utredning har i oktober 1972 avlämnat betänkandet (SOU 1972: 79) Kreditupplysning och integritet. Betänkandet remissbehandlas f. n.

2 ADB-tekniken

ADB har varit i praktisk användning under 15—20 år. Redan på denna korta tid har den medfört en radikal omvandling av informationsbehandlingen och kommit att få en sådan betydelse för den industriella och samhällsliga utvecklingen att den inte längre kan undvaras. ADB-tekniken torde allttjämt befinna sig i ett utvecklingsskede och dess betydelse kan väntas komma att öka ytterligare.

Med ADB-teknik kan man i princip utföra alla tänkbara åtgärder för hantering av uppgifter. Man kan med datamaskin föra in uppgifter i olika s. k. minnen och bevara dem där (lagra data), vilket dock inte sker i visuellt läsbar form utan i s. k. maskinläsbar form. För att människan skall kunna ta del av uppgifterna måste de därför tas fram och återföras till visuellt läsbar form, vilket sker med datamaskinen och dess kringutrustning.

En nödvändig förutsättning för att datamaskinen skall kunna användas är att den försetts med noggranna instruktioner, s. k. program, som anger vilka åtgärder som skall vidtas. Ett program kan modifieras under bearbetningens gång med hänsyn till uppnådda resultat. I regel omfattar databehandlingen bearbetning efter flera program som tillsammans bildar system. Större, mera komplicerade datasystem kan tillsammans bilda övergripande informationssystem.

Terminaler av olika slag kan genom tele- och radioteknik förbindas med en datamaskin även på långa avstånd. Denna s. k. on-lineteknik kan göra det möjligt inte bara att hämta information från datamaskinen utan också att mata in uppgifter och utföra bearbetningar i den. Terminalerna kan bestå av knappsatser, motsvarande skrivmaskinens tangentbord, för inmatning, av skrivare för utmatning och av bildskärmar, på vilka uppgifter från datamaskinen kan projiceras i läsbar text eller bilder.

Tekniskt är det också möjligt att koppla samman datamaskiner med hjälp av tele- och radioteknik. Datamaskinerna kan då hämta information från varandra och lämna information till varandra. F. n. förekommer samkörning i inte obetydlig omfattning på det sättet att ett datamedium, vanligen ett magnetband, upprättas vid en datamaskin och överlämnas för bearbetning i en annan.

Den vanligaste inmatningsmetoden är ännu stansning av hålkort eller hålremsa. Det är också möjligt att med ett tangentbord föra över uppgifterna direkt på ett magnetband genom s. k. magnetbandsinkodare. Den utveckling som är mest intressant rör emellertid den optiska läsningen, som gör det möjligt att direkt från en handling föra in uppgifter i minnen av olika slag. Man kan förvänta att denna teknik kommer att tillämpas i alltmer ökad omfattning, då den så småningom beräknas ge möjlighet att överföra t. o. m. handskriven text.

För att kunna kontrollera om uttag av uppgifter förekommit, kan tidpunkten för körning av datamaskin och vad körningen avsett automatiskt registreras, s. k. loggning.

För de frågor som här skall behandlas är det av intresse att klargöra vilka olika möjligheter till utlämning av uppgifter som ADB-tekniken medför. F. n. kan utskrift göras på papper eller på bildskärm. Uppgift kan också lämnas ut genom överlämnande av det datamedium (magnetband e. d.) som innehåller uppgiften eller genom direktförbindelse mellan datamaskiner. I framtiden kan utmatning i talad form och kanske också andra metoder tillkomma. Utskrift kan ske på mikrofilm och läsas från denna med hjälp av läsapparat. Uppgifterna kan också föras över till hålkort eller hålremsa.

3 Användningen av ADB

För att få en bild av datateknikens användning för registrering av personuppgifter har OSK under år 1971 genomfört två enkäter, en till den offentliga och en till den privata sektorn. Vid båda enkäterna användes dels ett formulär avsett för sådana datasystem (ADB-register) som redan var i bruk, dels ett formulär för planerade datasystem, dvs. system som förväntades tas i drift inom de närmaste två åren. Enkäten till den offentliga sektorn blev en i det närmaste fullständig kartläggning, medan enkäten till privatsektorn kom att riktas till ett urval om knappt 700 företag, organisationer m. fl.

Avsikten med enkäterna var att bl. a. kartlägga förekomsten av datasystem som innehåller personuppgifter och vilka uppgifter som ingår i dem. Härvid beaktades å ena sidan informationens omfattning eller informationsbredden, dvs. antalet registrerade personer, och å andra sidan informationens detaljrikedom eller informationsdjupet, dvs. antalet registrerade uppgifter per person.

Enkätsvaren visar på en omfattande databehandling av personuppgifter. Sådan databehandling förekommer inom snart sagt alla grenar av samhällslivet. Stora användningsområden är olika former av administration samt statistikproduktion, planering, redovisning, kontroll och forskning. Indirekt förekommer databehandling av personuppgifter i datasystem över fastigheter, företag, motorfordon m. m.

När det gäller ADB på den offentliga sektorn visar enkätsvaren att många myndigheter i dag har egna datasystem i funktion eller under planering. Vid sidan av dessa system förekommer ett antal datasystem (databanker) som är gemensamma för flera myndigheter. Sådana stora datasystem är vanligast på den statliga sidan men förekommer också hos de större kommunerna. Sammanlagt redovisas på den offentliga sektorn 339 datasystem (ADB-register) som omfattar personuppgifter. Generellt kan sägas att datasystemen på den offentliga sektorn har stor informationsbredd och stort informationsdjup. Informa-

tionsdjupet är dock mera begränsat i system som inte enbart används för internt bruk hos myndigheterna.

Knappt en tredjedel av de redovisade datasystemen är kommunala. Svenska kommunförbundets datacentral spelar en mycket viktig roll för kommunernas verksamhet på området.

Automatisk databehandling förekommer redan eller är under planering bl. a. inom folkbokföringen, personaladministrationen, rättsväsendet, exekutionsväsendet, försväret, sjuk- och hälsovården, socialvården, utbildningsväsendet, arbetsmarknadsplaneringen och fastighetsregistreringen. Regelmässigt ingår identitetsuppgifter (namn, personnummer, namn och adress, namn och födelsetid eller befattningsnummer). Exempel på uppgifter som därutöver kan ingå i de olika datasystemen är yrke, titel, civilstånd, omyndighetsförklaring, nationalitet (folkbokföringen), skatteuppgifter (skattemyndigheterna), utbildning, anställningstid, lön, pension (personaladministrativa system), brott, påföljd och verkställighet därav, fingeravtryck och signalement (rättsväsendet), utmättningsbara skulder, införsel, konkurser (exekutionsväsendet), sjukvårdstider, invaliditetsersättning, pensionsförhållanden (försäkringskassorna), omskolning, omskolningsbidrag (arbetsmarknadsplaneringen), merit- och betygsuppgifter (central intagning till vissa studier), fastighetsinnehav, taxeringsvärde, inteckningar (inskrivning av fastighet).

Mer än hälften av datasystemen samkörs med andra datasystem. Ytterligare system kan efter smärre förändringar samköras med andra. Samkörning förekommer dock mest mellan datasystem (ADB-register) hos en och samma myndighet.

På den privata sektorn är antalet datasystem väsentligt större än på den offentliga. OSK uppskattar antalet system som omfattar personuppgifter till ca 3 000. Den övervägande delen av dem har stor informationsbredd och litet informationsdjup, men det förekommer system med både djup och bred information. Systemen med den största bredden finns hos företag som ägnar sig åt att tillhandahålla uppgifter för selektiv reklam. De omfattar vanligtvis hela befolkningen och innehåller bl. a. folkbokföringsuppgifter. Någon direkt motsvarighet till de statliga databankerna förekommer inte ännu.

De vanligaste förekommande systemen på den privata sektorn avser personaladministration eller utgör register över föreningsmedlemmar. Det finns också ett flertal "kundregister" såsom register över prenumeranter, bankkunder, kontokunder, försäkringstagare, hyresgäster m. fl. Regelmässigt innehåller registren identitetsuppgifter (namn, personnummer, anställningsnummer, medlemsnummer, kundnummer etc.). Vidare kan förekomma uppgifter på familjesammansättning, familjemedlemmarnas ålder, inkomst, fastighetsinnehav, nationalitet (selektiv reklam), inköp, krav, kreditvärdighet (reskontra), sjukdomar, yrkeskategori, yrkeställning, lån (försäkringsregister), tillgodohavanden, lån, kreditvär-

dighet (banker), lön, yrkesställning, kvarstående skatt, införsel (personal-administration).

Antalet register som innehåller endast uppgifter av mindre känslig art eller från vilka uppgifter ej lämnas ut till utomstående är väsentligt större på den privata sektorn än på den offentliga. Vidare är samkörning sannolikt mindre vanlig på den privata sidan. Det förekommer dock samkörning mellan t. ex. företag och myndigheter.

4 Offentlighetsprincipen och dess tillämpning på ADB-material m. m.

4.1 Gällande ordning

Offentlighetsprincipen är fastslagen i 2 kap. 1 § TF. Det sägs där att varje svensk medborgare har fri tillgång till allmänna handlingar och att inskränkningar i denna rätt får gälla endast om det påkallas av vissa, särskilt angivna skäl. De fall då enligt de angivna grunderna allmänna handlingar skall hållas hemliga måste nogta anges i särskild lag. De undantag som sålunda har gjorts från offentlighetsgrundsatsen finns upptagna i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen).

När handling är att anse som allmän anges närmare i ett antal paragrafer i 2 kap. TF. Enligt 2 § är allmänna handlingar alla handlingar som förvaras hos stats- eller kommunalmyndighet, vare sig de kommit in till myndigheten eller upprättats där. Vad som förstås med stats- resp. kommunalmyndighet anges i 3 §, medan 4 § innehåller en bestämmelse om minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts endast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande. Bestämmelsen innebär att sådan uppteckning anses som allmän handling hos myndigheten endast om den omhändertagits för förvaring sedan målet eller ärendet har slutbehandlats.

I 2 kap. 5 och 6 §§ TF förklaras närmare när handling skall anses ha kommit in till myndighet eller upprättats där. Enligt 5 § första stycket skall handling anses inkommen, när den har avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare som har att motta handlingen eller annars ta befattning med mål eller ärende till vilket handlingen hänför sig. Huvudregeln när det gäller handlings upprättande är enligt 5 § andra stycket att upprättande skall anses ha skett när handlingen har expedierats eller, om expedition ej äger rum, när myndigheten har slutbehandlat det mål eller ärende till vilket handlingen hör.

Enligt 2 kap. 8 § TF skall allmän handling, som inte är hemlig, genast eller så snart det kan ske tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen för läsning eller för avskrivning på stället. Tillhandahållandet skall i sådant fall ske utan avgift. Den som vill ta del av en handling har också rätt att mot fastställd avgift få avskrift av handlingen. Skyldighet

att tillhandahålla handling på stället föreligger inte, om betydande hinder möter. I fråga om avskrift av handling hos kommunal myndighet och kopia av karta, ritning eller bild finns särskilda bestämmelser.

Framställning om utfående av allmän handling skall enligt 2 kap. 9 § TF göras hos den myndighet där handlingen finns. Det är också denna myndighet som normalt prövar frågan om utlämnande av handling.

2 kap. 10—12 §§ TF innehåller besvärshandlingar, medan det i 13 § föreskrivs bl. a. att mål eller ärende som rör utlämnande av allmän handling alltid skall behandlas skyndsamt. I 14 § slutligen finns bestämmelser om hemligstämpling.

Begreppet handling definieras inte i TF. I 2 kap. 2 § andra stycket föreskrivs visserligen att vad som i kapitlet sägs om handling skall avse även karta, ritning eller bild, men detta är endast en precisering eller utvidgning av ett handlingsbegrepp som uppfattas som givet. Uppenbarligen avses med handling i första hand papper med skriven text, men det är i princip utan betydelse om papper eller något annat material har använts som underlag. Det är också likgiltigt på vilket sätt texten framställts. Även preliminära utkast, ofullständiga anteckningar, siffersammanställningar och skrift som avfattats i chiffer eller kod är att anse som handlingar. Tillägget om karta, ritning eller bild gör det vidare klart att något budskap som är uttryckt i bokstäver eller siffror inte behöver finnas för att en handling skall anses föreligga. Däremot måste en handling vara bärare av ett informationsinnehåll.

Med utgångspunkt från TF:s ordalydelse är det tveksamt hur man bör betrakta grammofonskivor, diktafonrullar och magnetband till bandspelare. Denna fråga togs upp av JO i 1955 års ämbetsberättelse (s. 177). JO uttalade där att fonogram i och för sig uppenbarligen inte kan hänföras under allmänna handlingar som avses i 2 kap. 2 § TF. Om utskrift av fonogrammet sker, är utskriften däremot, påpekade JO, att anse som handling.

Utvecklingen i praxis under de senaste femton åren har emellertid inneburit en utvidgning av handlingsbegreppet. Av intresse är framför allt tre avgöranden av regeringsrätten, 1965 ref. 25, 1969 ref. 11 och 1971 ref. 15. Samtliga fall rörde utlämnande av uppgifter som lagrats på magnetband. I fallet från år 1971 uttalade regeringsrätten bl. a. att en upptagning på mekanisk eller elektrisk väg liksom det skriftliga meddelandet var en form för att lagra och bevara upplysningar och att ordet handling ej behövde ges en så begränsad betydelse att det inte omfattade även sådan upptagning. Med hänsyn till det sagda ansåg regeringsrätten att det magnetbandsregister som det i fallet var fråga om fick anses som handling i TF:s mening. Regeringsrätten gick dock inte in på frågan på vad sätt magnetbandsregistrets uppgifter skulle lämnas ut.

Regeringsrättens avgörande står i överensstämmelse med vad som föreslagits av offentlighetskommittén i betänkandet (SOU 1966: 60) Of-

fentlighet och sekretess. Enligt kommittén borde i TF föras in en uttrycklig föreskrift att som handling skulle anses inte bara framställning i skrift eller bild utan även upptagning som måste återges för att kunna läsas eller avlyssnas.

Offentlighetskommitténs förslag i fråga om ADB-material godtogs av åtskilliga remissinstanser men utsattes för kritik från en rad myndigheter med särskild erfarenhet av informationsbehandling med hjälp av ADB (se vidare OSK:s betänkande s. 53—54).

4.2 OSK

4.2.1 Kommentarer till gällande ordning

OSK framhåller att offentlighetsprincipen i vårt land är en av de väsentliga garantierna för en väl fungerande demokrati och för de enskildas rättssäkerhet. Offentligheten ger för det första allmänheten möjligheter att kontrollera myndigheternas åtgärder, vilket är ägnat att minska risken för att myndigheterna påverkas av ovidkommande hänsyn eller att åtgärderna annars blir felaktiga, olämpliga eller otillräckligt genomarbetade. En vidsträckt insyn har för det andra den indirekta effekten att ogrundad och ovederhäftig kritik får svårare att vinna tilltro, eftersom material för bedömning av den finns tillgängligt hos myndigheterna. För det tredje är en vidsträckt insyn önskvärd genom att den är ägnad att förbättra allmänhetens kunskaper om samhällsfrågorna och främja den viktiga debatten om samhällsarbetets mål och medel.

Det har också framhållits som en önskvärd konsekvens av offentligheten att dubbelarbete kan sparas genom att myndigheternas utredningar och andra handlingar är tillgängliga för vem som helst. OSK delar i princip denna uppfattning men framhåller att det inte kan anses motiverat att t. ex. forsknings- och utredningsmaterial som åstadkommit av det allmänna för betydande kostnader i princip skall stå gratis till förfogande för den som önskar utnyttja det.

Enligt OSK är det viktigt att hålla i minnet att TF föreskriver endast en rätt att ta del av handlingar som förvaras hos en myndighet, inte någon rätt att kräva att myndigheten utför arbete för att ställa samman eller producera information (arkivforskning e. d.). I den mån sådana mera kvalificerade uppgifter utförs sker det inte på grund av TF:s offentlighetsprincip utan av mera allmänna serviceskäl.

Den extensiva tolkning av handlingsbegreppet som gjorts av offentlighetskommittén och regeringsrätten har, påpekar OSK, skett med det klart uttalade syftet att slå vakt om offentlighetsprincipen. Trots det behjärtansvärda syftet finner OSK att det mot tolkningen kan göras ett flertal invändningar. För det första kan sägas att innebörden av ordet handling har tänjts utöver det språkligt rimliga. Viktigare är emellertid frågan huruvida tolkningen leder till ett sakligt tillfredsställande resultat.

Väljer man offentlighetskommitténs och regeringsrättens ståndpunkt som utgångspunkt, kan det inte på ett naturligt sätt avgöras när informationen skall vara i princip tillgänglig och på vilket sätt den skall tillhandahållas. Detta hänger samman med att informationsbehandling med ADB-teknik på väsentliga punkter skiljer sig från motsvarande hantering med hjälp av traditionella informationsbärare.

Av betydelse är först och främst att upptagningar för ADB inte är visuellt läsbara. Informationen måste överföras till läsbar text, vilket vanligen kräver tillgång till datamaskin och lämpliga program och ofta t. o. m. sammanställning med register från andra upptagningar för ADB. Överföringen kräver normalt också viss sakkunskap och kan inte anförtros åt utomstående ens om denne besitter sådan sakkunskap, eftersom myndighet ansvarar för att dess information inte förstörs eller förvanskas och risken för att så sker i samband med maskinkörningar ofta är påtaglig.

I fråga om upptagningar för ADB är det vidare inte någon lämplig regel att det för offentlighetsprincipens tillämpning är avgörande var datamediet förvaras. Det är inte ovanligt att driftsansvaret ligger hos en annan myndighet än den som svarar för upptagningens innehåll och utnyttjar det material som finns däri. Upptagningen förvaras då ofta hos den som har driftsansvaret. Denna myndighet saknar emellertid i regel befogenhet att lämna ut uppgifter och har ofta inte heller möjlighet att bedöma offentlighetsfrågor som rör upptagningen. Ibland kan också driftsansvaret ha uppdragits åt ett privat företag eller en organisation, som inte är att betrakta som myndighet enligt TF. I detta fall skulle med nuvarande regler upptagningen över huvud taget inte falla in under offentlighetsprincipen.

Svårigheter föreligger också när det gäller att tillämpa reglerna om den tidpunkt då handling blir allmän. En upptagning för ADB är inte beständig på samma sätt som en handling. Den ändras ofta t. ex. genom uppdatering. Vidare kan en upptagning fysiskt vara uppdelad t. o. m. på flera minnen, så att delar av den måste hämtas från olika håll för att den skall bli förståelig.

4.2.2. Principförslag

Enligt OSK:s mening leder det anförda till slutsatsen att de regler i 2 kap. TF som gäller handlingar inte bör tillämpas på upptagningar för ADB utan att datatekniken kräver en egen lagteknisk reglering. Den principiella utgångspunkten för utformningen av en sådan reglering måste rimligen vara att allmänhetens tillgång till information hos myndigheterna inte får försämrats genom övergången till ADB. Sättet för informationens tillhandahållande bör däremot kunna ändras i den mån den nya tekniken gör det nödvändigt eller önskvärt. Där så är möjligt

bör man utnyttja datateknikens förmåga att förbättra allmänhetens tillgång till information.

De inskränkningar i offentligheten som föreskrivs i sekretesslagen kommer inte att gälla beträffande upptagningar för ADB, om inte sådana upptagningar anses som handlingar. Enligt OSK:s mening måste emellertid behovet av sekretess komma att kvarstå även sedan information överförs från handling till upptagning. Särskilda sekretessregler behövs alltså för uppgifter som lagras med ADB-teknik. Enligt OSK:s uppfattning bör dessa regler i princip omfatta samma uppgifter som handlingssekretessen.

När det i övrigt gäller tillgängligheten av upptagningar för ADB anser OSK att det viktiga från offentlighetssynpunkt är att informationen skall vara tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten. Detta leder till följande praktiska konsekvenser. Har uppgifter matats in i datamaskin och lagras de i oförändrat skick i ett dataminne, finns i praktiken alltid möjlighet för myndighet som förfogar över upptagningen att ta del av uppgiftsinnehållet. Samma möjlighet bör den enskilde ha. Om uppgifterna inte finns kvar oförändrade utan har gjorts till föremål för bearbetning, är det resultatet av bearbetningen som allmänheten har anspråk på att få ta del av, under förutsättning att detta finns bevarat på datamedium. Däremot kan det inte utan vidare anses åvila myndigheten på grundval av offentlighetsprincipen att bearbeta tillgänglig information, i den mån detta skulle innebära extra arbete av någon omfattning. Inte ens om program finns utarbetat bör det utan vidare åvila myndigheten att utnyttja detta. Situationen blir en annan, om den begärda bearbetningen är förberedd för myndighetens eget behov och de uppgifter som den enskilde önskar lätt kan överföras till läsbar form.

4.2.3 Den lagtekniska lösningen

OSK anser, som tidigare nämnts, att TF:s regler om handlingar inte i sin helhet kan tillämpas på alla nya datamedier. På grund därav måste 2 kap. TF kompletteras med regler om upptagningar för ADB. Skäl kan enligt OSK anföras för att lagtekniskt lösa frågan så att till kapitlet fogas en ny paragraf innehållande de speciella reglerna för datamedier. En sådan paragraf måste emellertid enligt OSK:s uppfattning innehålla en rad hänvisningar till eller upprepningar av bestämmelserna rörande handlingar. Detta leder till svårigheter vid paragrafens utformning och sannolikt också vid dess tillämpning i praktiken. Med hänsyn därtill förordar OSK att bestämmelserna i stället utformas som tillägg till eller ändringar i samtliga berörda paragrafer i 2 kap. TF. I samtliga fall behandlas begreppet upptagning för ADB som sidoställt med begreppet handling.

När regler om upptagningar för ADB tas in i TF blir det enligt

OSK:s åsikt nödvändigt att införa regler även för andra slag av upptagningar, vilka f. n. i praxis torde jämföras med handling. Huvudsakligen gäller detta fonogram och andra ljudupptagningar. OSK föreslår att i 2 kap. 2 § TF tas in en regel om att dessa upptagningar, dvs. de som kan läsas eller avlyssnas med annan teknik än ADB, skall behandlas som handlingar vid tillämpningen av 2 kap. TF.

4.2.4 Begreppet upptagning m. m.

Enligt OSK:s mening bör regleringen beträffande datamedierna så långt möjligt göras parallell med regleringen i fråga om handlingarna. Detta förutsätter att inte heller de nya reglerna tar sikte på själva informationen utan på ett konkret föremål, motsvarande handling. Ett konkret föremål, som på detta sätt kan väljas som regelns objekt, är den upptagning i vilken uppgifterna fixerats i ett minne, ett datamedium. Exempelvis är magnetband, skivminnen, trumminnen och kärnminnen datamedier i den angivna meningen. Det utmärkande för upptagningarna är att de antingen ingår i eller kan matas in i ett ADB-system.

Hålkort och hålremсор torde enligt de föreslagna reglerna bli att betrakta som både handlingar och upptagningar i flertalet fall. Detsamma gäller i viss utsträckning upptagningar på mikrofilm. OSK finner det emellertid inte nödvändigt att göra någon uttrycklig gränsdragning mellan begreppen handling och upptagning. Finns hela informationen i båda formerna, är det från offentlighetsprincipens synpunkt likgiltigt om reglerna för handling eller för upptagning tillämpas. I ett sådant fall bör dock av praktiska skäl reglerna om handling ges företräde.

Enligt OSK:s mening vore det önskvärt att finna en utformning av TF som kunde förväntas göra den tillämplig på alla framtida tekniker för bevaring av information. Ett sådant företag är dock vanskligt, eftersom det knappast kan förutses vilka vägar den tekniska utvecklingen på området kan komma att gå. Med hänsyn härtill avstår OSK från att söka utforma regler som uttryckligen innefattar även alla nytillkommande tekniska lösningar. Enligt OSK:s uppfattning finns det anledning räkna med att offentlighetsprincipens tillämpning på nya metoder på området kan lösas övergångsvis i praxis till dess lagstiftningen hinner anpassas till dem.

På grund av det anförda föreslår OSK att huvudregeln om offentlighet i 2 kap. 1 § första stycket TF uttryckligen görs tillämplig inte bara som nu på handlingar utan också på sådana upptagningar som är avsedda för ADB. Det bör härvid observeras dels att sådana upptagningar kan upprättas utan hjälp av ADB, dels att en uppgift i en upptagning kan vara uppdelad på flera register i datateknisk bemärkelse, vilka i sin tur kan finnas i olika fysiska minnen. Även om uppgiften är uppdelad på sådant sätt torde det dock vara fråga om samma upptagning.

De grunder för sekretess som anges i 2 kap. 1 § första stycket TF bör

enligt OSK:s mening gälla även för uppgifter som databehandlas. Hänvisningen till sekretesslagen i andra stycket bör följaktligen anges omfatta också allmänna upptagningar för ADB. Som närmare skall utvecklas i ett följande avsnitt anser emellertid OSK inte att sekretessregler är ett tillräckligt medel för att hindra otillbörligt integritetsintrång med hjälp av databehandling. Genom ett tillägg till andra stycket bör därför möjligheter skapas att i samfällt stiftad lag föreskriva även andra inskränkningar i tillgången till handlingar eller upptagningar.

4.2.5 Frågan när ADB-upptagning skall betraktas som allmän

I 2 kap. 2 § TF bör, liksom i fråga om handlingar, ges kriteriet för när en ADB-upptagning skall betraktas som allmän. Det kan därvid inte vara avgörande hur upptagningen förvaras. Som OSK tidigare framhållit är det inte ovanligt att driftsansvaret för ADB ligger hos en annan myndighet än den som svarar för upptagningens innehåll och utnyttjar det material som finns i den. Offentlighetsfrågor som rör upptagningen bör i sådant fall bedömas av den myndighet för vars räkning upptagningen gjorts, oavsett om myndigheten förvarar upptagningen. Det kan vidare förekomma att driften uppdras åt ett privat företag eller en organisation som inte är att betrakta som myndighet i TF:s bemärkelse. Enligt OSK:s mening bör detta självfallet inte medföra att offentlighetsprincipen inte skulle bli tillämplig på upptagningen.

Med hänsyn till det anförda föreslår OSK att till 2 kap. 2 § TF skall fogas en föreskrift om att ADB-upptagning betraktas som allmän så snart en myndighet förfogar över den.

4.2.6 ADB-upptagning som utgör led i bearbetning

När det gäller 2 kap. 4 § TF, som innehåller regler om minnesanteckning och annan liknande uppteckning, påpekar OSK att det inom ADB finns motsvarigheter till sådana uppteckningar. Sålunda förekommer det inte sällan att en bearbetning görs i flera etapper. En sådan etapp kan resultera i att en upptagning tillfälligt kommer att finnas som ett mellanled. Normalt överförs ett sådant mellanled inte till läsbar text. Det kan emellertid komma till användning vid samkörning med ett annat datasystem. Om myndigheten tar del av mellanledet, är det endast för att kontrollera att bearbetningen fortgår efter planerna.

Enligt OSK:s uppfattning finns det inte anledning att lämna ut uppgifter som utgör mellanled förrän bearbetningen blivit avslutad. Med hänsyn härtill föreslås att i 2 kap. 4 § TF skall föras in en föreskrift om att upptagning som utgör endast ett led vid bearbetning i datamaskin inte skall anses som allmän förrän bearbetningen avslutats. Uttryckssättet avses omfatta även det fall då den upptagning som utgör mellanledet upprättas hos en myndighet och överlämnas till en annan myndighet

som slutför bearbetningen. Om en upptagning överförs till läsbar form eller om den sparas, bör bearbetningen i denna del anses avslutad även om upptagningen används för vidarebearbetning.

4.2.7 Frågan när myndighet skall anses förfoga över ADB-upptagning

I 2 kap. 5 § TF anges när handling anses inkommen eller upprättad och därmed blir att betrakta som allmän. Som en motsvarighet härtill behövs regler som avgör från vilken tidpunkt en myndighet anses förfoga över en upptagning från ADB. Enligt OSK är det knappast möjligt att knyta denna tidpunkt till upptagningens inkomst resp. upprättande, bl. a. eftersom upptagningen i vissa fall inte ens kommer att finnas fysiskt hos myndigheten. I stället bör föreskrivas att en myndighet anses förfoga över en upptagning i den mån myndigheten har befogenhet och möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form.

Den nu angivna regeln innebär bl. a. att, om en myndighet har tillgång endast till vissa uppgifter i en upptagning, den förfogar över upptagningen bara i motsvarande del. Vidare förutsätts att myndigheten har tekniska möjligheter att ta del av uppgifterna med hjälp av egen datamaskin eller med biträde av annan datamaskinsinnehavare. Att upptagningen skall kunna överföras till läsbar form betyder inte att den som önskar ta del av uppgiften måste förstå det språk på vilken den är avfattad eller den kod i vilken originaltexten förekom. Däremot kan en handling med enbart maskinläsbar text inte godtas.

I den del en upptagning innehåller protokoll eller därmed jämförliga anteckningar bör den inte bli tillgänglig för allmänheten förrän anteckningarna justerats eller annars blivit färdigställda. Detta bör uttryckligen anges i 2 kap. 5 §. Vidare bör anges att upptagningar som myndighet gjort särskilt för visst mål eller ärende inte blir allmänna förrän de expedierats eller saken slutbehandlats.

4.2.8 Tillhandahållande av ADB-upptagning

Som redan utvecklats i ett tidigare avsnitt anser OSK att reglerna om tillhandahållande av handlingar inte kan föras över oförändrade till upptagningar för ADB, bl. a. eftersom sådana upptagningar inte utan vidare kan läsas eller skrivas av utan först måste överföras till läsbar form. Detta kräver vanligen en mer kvalificerad medverkan från myndigheten än när det rör sig om en handling. Ofta måste myndigheten föranstalta om körning i datamaskin. Visning av informationen på bildskärm möjliggör läsning och avskrivning på samma sätt som i fråga om handling. Om bildskärm inte står till förfogande måste utskrift göras.

I enlighet med det sagda anser OSK att reglerna om tillhandahållande på stället av ADB-upptagningar bör utformas så, att upptagning skall tillhandahållas i läsbar form. Med läsbar form bör avses både bildskärm och utskrift.

Som nyss nämnts förutsätter tillhandahållande av ADB-upptagning normalt att myndigheten ställer datamaskin till förfogande och medverkar vid dess körning. Sådan körning kan vara förenad med olägenheter och kostnader. Enligt OSK:s uppfattning måste en avvägning göras mellan å ena sidan dessa nackdelar och å andra sidan önskemålet att tillgodose offentlighetsprincipen.

Beträffande handlingar i traditionell mening gäller enligt 2 kap. 8 § TF att de skall tillhandahållas på stället genast eller så snart det kan ske. Skyldighet att tillhandahålla handling på stället föreligger dock inte om betydande hinder möter. Enligt OSK:s mening torde avvägningen när det gäller upptagningar för ADB kunna ske efter samma principer. Har myndigheten ledig kapacitet eller omedelbar tillgång till uppgifter, t. ex. på bildskärm, bör begäran om att få ut uppgift efterkommas genast eller så snart den berörda personalens övriga uppgifter medger det. Kan myndigheten med ringa besvär och utan extra kostnad få tillgång till datamaskintid hos annan myndighet, bör den möjligheten utnyttjas för att skaffa fram uppgiften. Behöver myndigheten göra en extrakörning för att få fram den önskade uppgiften, blir frågan hur snart detta måste ske beroende av tolkningen av 2 kap. 8 § TF.

De nu angivna principerna torde kunna tillämpas även beträffande myndigheter som inte har tillgång till datamaskin. Om en sådan myndighet innehåller upptagning för ADB, kan den inte tillgodogöra sig information från upptagningen utan att hyra datamaskintid och få informationen överförd till läsbar form. I vilken utsträckning detta blir möjligt är till huvudsaklig del en anslagsfråga. Så länge myndigheten själv inte har tillgång till informationen kan man tänka sig att en person som önskar ta del av den själv ställer datamaskinkapacitet till förfogande.

I den mån en önskad uppgift finns i handling hos myndigheten kan det enligt OSK:s mening inte rimligen begäras att en datamaskin skall köras för att få fram samma uppgift. Ett allmänt undantag från skyldigheten att tillhandahålla uppgift på stället bör därför gälla i fråga om uppgift som myndigheten förvarar i handling.

OSK påpekar att den angivna skyldigheten för myndighet att tillhandahålla utskrift eller bildskärm för läsning kan bli relativt betungande. Den kostnad som sålunda uppstår är emellertid enligt OSK:s uppfattning nödvändig, om man vill slå vakt om offentlighetsprincipen. Avgiftsbeläggning bör således inte komma i fråga för tillhandahållande av ADB-upptagning på stället.

Enligt 2 kap. 8 § TF har den enskilde rätt att mot avgift erhålla avskrift av handling. Motsvarande bör enligt OSK:s mening gälla beträffande upptagning för ADB. Myndighet bör sålunda vara skyldig att mot avgift lämna ut utskrift av sådan upptagning. Däremot bör det inte åligga myndigheten att lämna ut kopia av själva datamediet, dvs. mag-

netbandet, hålkortet etc. Om sådan skyldighet ansågs föreligga, skulle de bestämmelser till skydd mot ADB-teknikens risker som OSK föreslår i annat sammanhang kunna kringgå genom att det utlämnade datamediet användes för ADB utan tillstånd eller i utlandet.

OSK erinrar om att offentlighetskommittén i betänkandet Offentlighet och sekretess (s. 213) föreslagit att den nuvarande särregeln för kommunal myndighet i 2 kap. 8 § första stycket TF skall slopas och att således skyldigheten att mot fastställd avgift lämna ut avskrift av allmän handling skall gälla generellt även för kommunerna. Detta förslag, som vid remissbehandlingen tillstyrktes också från kommunalt håll, bör enligt OSK genomföras i detta sammanhang. Skyldigheten bör självfallet omfatta även upptagningar för ADB. Avgift för avskrift eller utskrift torde kunna fastställas av kommunerna själva. OSK utgår från att de statliga avgiftsbestämmelserna i stort sett kommer att tjäna som mönster.

När det gäller upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med annan teknik än ADB anser OSK att de nu behandlade reglerna om skyldighet att tillhandahålla ADB-upptagning i läsbar form, skyldighet att mot avgift göra utskrift av sådan upptagning samt befrielse i vissa fall från dessa skyldigheter bör äga motsvarande tillämpning. Enligt OSK:s uppfattning torde det utan uttrycklig föreskrift följa av de föreslagna reglerna att myndighet skall tillhandahålla de tekniska hjälpmedel som den har tillgång till för att den som önskar det skall kunna ta del av upptagningen, t. ex. läsapparat för mikrofilm eller uppspelningsapparat. Har myndighet inte tillgång till behövliga hjälpmedel, bör den inte vara skyldig att anskaffa sådana. För arkiv får statsmakterna genom anslag se till att hjälpmedel som behövs blir tillgängliga.

OSK påpekar slutligen att ADB-tekniken medför stora möjligheter till inhämtande av uppgifter även på långa avstånd via terminaler av skilda slag eller genom on-lineförbindelse mellan datamaskiner. Begäran om anslutning av detta slag kan inte grundas på offentlighetsprincipen. Detta bör dock inte hindra att enskild i vissa fall kan få tillstånd att ansluta terminal eller datamaskin till statlig myndighets databank. Någon föreskrift i TF rörande sådana anslutningar krävs inte.

4.2.9 Övriga ändringar i TF

Även 2 kap. 6 och 7 §§ TF bör enligt OSK:s mening ändras så att de omfattar upptagningar för ADB.

Enligt 2 kap. 9 § TF prövas fråga om utlämnande av allmän handling av den myndighet där handlingen finns. Motsvarande regel bör i fråga om ADB-upptagning gälla den myndighet som förfogar över upptagningen. Detta innebär att två eller flera myndigheter i vissa fall kan ha att pröva utlämningsfrågor rörande samma upptagning eller del av upptagning.

Bestämmelserna i 2 kap. 10—14 §§ om klagan över beslut rörande utlämnande av handling och om hemligstämpling kan enligt OSK gälla även för ADB-upptagning. Hemligstämpling bör därvid ske i den formen att en etikett anbringas på det hölje vari upptagningen förvaras.

4.2.10 Sekretesslagens tillämpning på ADB-material m. m.

De nu föreslagna ändringarna i TF förutsätter enligt OSK att sekretessreglerna för handlingar i sekretesslagen och därtill anslutna kungörelser och beslut uttryckligen görs tillämpliga på uppgifter som lagras med ADB. En föreskrift av detta innehåll föreslås intagen i en ny paragraf, 44 §, i sekretesslagen. Regeln innebär att särskilda spärrar måste byggas in för all anslutning till dataregister som innehåller hemliga uppgifter, så att sekretessen kan upprätthållas.

OSK föreslår dessutom ett tillägg till bestämmelserna i 18 § sekretesslagen om handlingar hos tillsynsmyndighet. Detta förslag kommer att beröras närmare i specialmotiveringen.

4.2.11 Ikraftträdande

OSK föreslår att de nya bestämmelserna i TF och den anslutande paragrafen i sekretesslagen skall gälla fr. o. m. den 1 juli 1974.

4.3 Remissyttrandena

4.3.1 Huvudprinciperna i OSK:s förslag

Remissinstanserna ansluter sig allmänt till OSK:s uttalande att offentlighetsprincipen är en av de väsentliga garantierna för en väl fungerande demokrati och för de enskildas rättssäkerhet. Från många håll framhålls vikten av att man vid en övergång till ADB ser till att inga sådana begränsningar görs i allmänhetens tillgång till information som kan vara till nackdel för den fria debatten eller för möjligheterna till insyn i den offentliga verksamheten.

Vad OSK anfört om forsknings- och utredningsmaterial kritiserar av några remissinstanser. Sålunda anser *hovrätten över Skåne och Blekinge* att en utredning eller sammanställning som görs av det allmänna på det allmännas bekostnad bör stå till allmänhetens förfogande, så snart inte något parts- eller konkurrentintresse eller något annat speciellt reglerat sekretessintresse är för handen. Samma åsikt förs fram av *Svenska bankföreningen*. Även *Svenska teknologföreningen* anser att stor öppenhet bör tillämpas för allt forsknings- och utredningsarbete som bekostats av allmänna medel. Om framtagningen har skett till betydande kostnader eller ej är enligt föreningens mening helt irrelevant.

Statskontoret, *DASK* och *JO* tar upp OSK:s uttalande om att skyldigheten att tillhandahålla handlingar åt allmänheten inte innebär en skyldighet att ställa samman eller producera information. Liksom OSK är

JO av den åsikten att, i den mån myndigheter ställer t. ex. selekterade uppgifter till enskilds förfogande, detta sker av serviceskäl och inte därför att myndigheten är skyldig till det enligt offentlighetsprincipen. *JO* påpekar i det sammanhanget att de begränsningar som av sekretessskäl ställts upp för tillhandahållande av allmän handling självfallet blir tillämpliga också på serviceverksamheten. *DASK* konstaterar att dataverksamheten på den offentliga sektorn uppenbarligen måste underlättas genom *OSK*:s klarläggande att bearbetningar inte faller under offentlighetsprincipen. Även *statskontoret* hälsar *OSK*:s uttalande med tillfredsställelse.

Behovet av en lagreglering som tar sikte på datalagrad information vitsordas i allmänhet av remissinstanserna. *Bankinspektionen* framhåller att det genom regeringsrättens praxis visserligen har slagits fast att informationer som lagras i dataminne i princip skall vara tillgängliga för envar i samma omfattning som motsvarande informationer som fästs på en handling av vedertaget slag men att avgörandena i regeringsrätten endast i begränsad omfattning har kunnat ge anvisning på hur den principiella skyldigheten att tillhandahålla materialet skall fullgöras i praktiken. *Bilregisternämnden*, *RSV*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *DASK*, *Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet* anser att det hittills har rått osäkerhet i fråga om tillämpningen av TF på ADB-lagrat material och att denna osäkerhet bör kunna undanröjas genom den föreslagna lagregleringen. Även *JO* framhåller att datamedierna kräver särskilt lagtekniskt beaktande på olika punkter.

Så gott som alla remissinstanserna godtar den utgångspunkt som *OSK* har ställt upp för en lagreglering, dvs. att allmänhetens tillgång till information hos myndigheterna inte får försämrats genom övergången till ADB utan att man i stället så långt möjligt bör ta till vara datateknikens möjligheter att förbättra tillgången till information. Några remissinstanser, bl. a. *Svenska tidningsutgivareföreningen*, *Publicistklubben* och *TT*, anser att *OSK* knappast har lagt fram några väsentliga förslag som är ägnade att förbättra informationstillgången. De nämnda instanserna förutsätter att *OSK* vid sina fortsatta överväganden rörande offentlighets- och sekretesslagstiftningen noga beaktar vilka åtgärder som kan vidtas för att främja den av *OSK* angivna målsättningen.

Även *OSK*:s förslag att det i princip bör gälla samma sekretessregler för ADB-lagrade uppgifter som för handlingar lämnas utan erinran av remissinstanserna. Från flera håll framhålls emellertid betydelsen av att sekretessreglerna ses över snarast möjligt. *Bankinspektionen* betonar att den nu föreslagna lagstiftningen kan behöva jämkas när en sådan översyn har skett och när man har vunnit erfarenheter av lagstiftningens tillämpning. Att den föreslagna lagstiftningen bör ses som provisorisk framhålls också av *försäkringsinspektionen*, *styrelsen för universitetens datamaskincentraler*, *EON* och *DASK*.

När det i övrigt gäller tillgängligheten av upptagningar för ADB anser OSK, som tidigare nämnts, att det viktiga från offentlighetssynpunkt är att informationen skall vara tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten. Till detta uttalande ansluter sig bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *bankinspektionen* och *DAK*. Uttalandet innebär, framhåller hovrätten och bankinspektionen, att myndigheten inte på grund av offentlighetsprincipen är skyldig att utföra en bearbetning eller sammanställning som myndigheten inte själv har behov av. Hovrätten och DAK är dock kritiska mot OSK:s uttalande att myndigheten inte skulle vara skyldig att utnyttja ett redan befintligt program för att framställa en önskad sammanställning. En sådan skyldighet bör enligt hovrättens och DAK:s mening föreligga, om förfarandet inte står i strid med sekretessregler.

Även *Svenska tidningsutgivareföreningen*, *Publicistklubben* och *TT* riktar kritik mot uppfattningen att en myndighet inte skulle vara skyldig att använda ett dataprogram som redan finns. En sådan ordning skulle enligt de nämnda remissinstanserna leda till godtycke från myndigheternas sida och innebära att pressens tillgång till information begränsas. Instanserna föreslår därför att pressen ges möjlighet att själv utföra bearbetning av sådana data som i och för sig är tillgängliga men inte förbättrade för myndighetens eget behov. En liknande åsikt förs fram av *Sveriges Radio*. Också *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* anser att den föreslagna ordningen kan ge utrymme för visst godtycke. En möjlighet att ge principen större fasthet är enligt fakulteten att hårdare knyta an till tillgänglighet av program eller lätt modifierbara program.

Svenska bankföreningen och *Sveriges direktreklamförening* anser att OSK:s uttalanden om tillgängligheten av upptagningar innebär begränsningar som inte utan vidare kan godtas. Enligt förslaget blir det normalt inte möjligt att få tillgång till annan information än sådan för vilken en maskin för tillfället är programmerad. Föreningarna anser att det måste skapas möjligheter för enskilda och företag att på ett mer omedelbart sätt få tillgång till i princip all datalagrad information (basdata) hos myndigheterna.

Universitetskanslersämbetet och *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* påtalar att OSK inte har berört frågan om vad som i upphovsrättshänseende kommer att gälla beträffande ADB-upptagningar, om de skall omfattas av offentlighetsprincipen. Frågan bör enligt de nämnda instanserna uppmärksammas vid ärendets fortsatta behandling.

4.3.2 Den lagtekniska lösningen

OSK:s förslag till lagteknisk lösning godtas av flertalet remissinstanser. Bland dem som anser att förslaget till ändringar i TF i princip bör kunna antas kan nämnas *JK*, *rikspolisstyrelsen*, *karolinska sjukhuset*,

statskontoret, bankinspektionen, RRV, RSV, KO, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, EON, SAF, LO och Sveriges industriförbund.

Kritik mot OSK:s förslag till ändringar i TF riktas framför allt av hovrätten över Skåne och Blekinge, massmedieutredningen, DAK och JO. Enligt hovrättens mening har OSK överbetonat invändningarna mot att låta handlingsbegreppet omfatta också upptagningar för ADB. Ett av de angivna skälen är att upptagningarna inte är visuellt läsbara. Även om detta naturligtvis är riktigt, kan man enligt hovrättens åsikt komma till rätta med problemet genom ett tillägg till 2 kap. 8 § av innebörd att myndigheten är skyldig att hålla handlingarna tillgängliga så att de kan läsas eller avlyssnas och avskrivas på stället. Denna avfattning klargör att myndigheten inte är skyldig att tillhandahålla kopia av datamedium. Den andra av OSK:s invändningar mot att låta handlingsbegreppet omfatta ADB-medier är att det i fråga om dessa medier inte är någon lämplig regel att det för offentlighetsprincipens tillämpning är avgörande var handlingen förvaras. Hovrätten finner emellertid att det i detta avseende krävs endast en jämkning i 2 kap. 2 § TF, så att begreppet allmän handling utvidgas till att omfatta också upptagningar varöver myndigheten förfogar trots att de inte förvaras hos myndigheten. När det gäller OSK:s tredje invändning, dvs. svårigheten att på upptagningar tillämpa reglerna om när handling blir allmän, anför hovrätten att problemet att avgöra när en handling skall anses inkommen eller upprättad inte är specifikt för ADB-medier. OSK:s förslag innebär heller inte något annat än att de nuvarande reglerna på denna punkt skall få tillämpning på upptagningarna. Sammanfattningsvis anser hovrätten att förslaget att i TF föra in begreppet allmänna upptagningar för ADB som ett slags dubblering av begreppet allmänna handlingar bör avvisas. I stället bör handlingsbegreppet jämkas så att det omfattar också sådana fall då myndighet förfogar över upptagning som finns hos en datacentral.

Inte heller DAK finner det behövligt att ändra 2 kap. TF med avseende på handlingsbegreppet och ADB-medierna. Enligt DAK:s uppfattning är det tillräckligt att ange i 2 § andra stycket att vad som föreskrivs om allmän handling skall tillämpas även på upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel, om myndighet förfogar över upptagningen och kan tillgodogöra sig den.

Massmedieutredningen påpekar att, om ADB-upptagningar sidoordnas med allmänna handlingar, de inte kommer att omfattas av bestämmelsen om allmänna handlingar i 86 § regeringsformen. Inte heller kommer ADB-upptagningarna att falla in under den allmänna bestämmelsen i 1 kap. 1 § TF eller under 7 kap. 3 § tredje stycket TF. Rent språkligt kan det givetvis göras invändningar mot att uttrycket allmänna handlingar skall omfatta även ADB-upptagningar. Massmedieutredningen finner emellertid inte att det föreligger något avgörande hinder mot en sådan lösning, särskilt som det kan förutses att 2 kap. TF under

en nära framtid kommer att göras till föremål för en mera allmän revision. Med hänsyn till det anförda och till undvikande av att lagtexten i 2 kap. TF blir otymplig anser massmedieutredningen att ADB-upptagningar begreppsmässigt bör inrymmas under uttrycket allmänna handlingar och att i 2 kap. TF därefter bör ges de särskilda regler som är påkallade för sådana upptagningar.

JO säger sig inte bestrida att datamedierna kräver särskilt lagtekniskt beaktande på olika punkter, t. ex. i fråga om kriterierna för när de skall anses som allmänna och beträffande sättet för deras tillhandahållande. JO vänder sig emellertid mot att datamedierna i 2 kap. TF skulle behandlas som något från andra informationsbärande medier artskilt. Enligt JO:s mening är det av grundläggande betydelse att hålla fast vid att regleringen i 2 kap. TF också i fortsättningen skall utgå från begreppet handling och att detta skall innesluta alla informationsbärande medier, alltså även datamedier.

4.3.3 Begreppet upptagning

Det av OSK föreslagna begreppet upptagning för ADB diskuteras av ett flertal remissinstanser. Från åtskilliga håll anser man att uttrycket är för vagt och att det behöver preciseras antingen i lagtexten eller i motiven. Sådana synpunkter förs fram av *DON*, *DAFA*, *RSV*, *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet*, *integritetsskyddskommittén*, *DASK*, *Svenska bankföreningen* och *Svenska sparbanksföreningen*. *DAFA* och *fakulteten* ställer bl. a. frågan huruvida datorprogram som lagras maskinmässigt skall anses utgöra upptagning för ADB. Enligt *DAFA*:s mening bör detta inte vara fallet. *Bankföreningen* och *sparbanksföreningen* anser att begreppet upptagning bör kunna ersättas med något som mer konkret anger vad som rent faktiskt skall lämnas ut till offentligheten.

Flera remissinstanser, bland dem *JK*, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *JO*, *Svenska tidningsutgivareföreningen*, *Publicistklubben* och *TT*, anser att begreppet upptagning kan leda tanken till den information som datamediet representerar i stället för till ett konkret begrepp, motsvarande handling. Med anledning därav förordar *JO* att man i lagtexten i stället använder beskrivningen upptagning på medium för ADB.

RSV reagerar särskilt mot OSK:s uttalande att en uppgift kan vara uppdelad på flera register men att det även i dessa fall torde vara fråga om samma upptagning. Enligt *RSV* bör begreppet upptagning ha en konkret innebörd avseende den eller de lagrade uppgifterna i ett ADB-register och inte ett informationsinnehåll som kan fås genom sammanställning av uppgifter från flera register.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anmärker på att OSK gör skillnad mellan olika slag av upptagningar, beroende på om de är avsedda för ADB eller om de kan läsas eller avlyssnas med annan teknik. Hovrätten

frågar sig om begreppet ADB är så klart till sin innebörd att distinktionen kan upprätthållas i praktiken. Gränsdragningsproblemet får enligt hovrättens mening mindre räckvidd, om begreppet handling även i framtiden får bli tillämpligt på alla slag av upptagningar.

Inte heller *massmedieutredningen* och *DAK* anser att man bör skilja mellan ADB-upptagningar och andra upptagningar. *DAK* framhåller att en sådan uppdelning i längden torde vara mindre lämplig, eftersom den tekniska utvecklingen tenderar att sudda ut gränserna mellan olika medier. Liksom hovrätten över Skåne och Blekinge anser *massmedieutredningen* och *DAK* att begreppet handling skall omfatta alla former av upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel.

Enligt *CFD*, *RRV* och *Svenska teknologföreningen* bör offentlighetsreglerna i TF ta sikte på själva uppgiften eller informationen, oberoende av typ av lagringsmedia som t. ex. papper, fonogram eller magnetband. *CFD* och *teknologföreningen* framhåller att man därmed skulle vinna bl. a. den fördelen att lagring på media med utnyttjande av ny teknik kan innefattas i regleringen. *CFD* föreslår att offentlighetsprincipen i TF kommer till uttryck på det sättet att uppgift som i allmän verksamhet slutligt upptagits i handling eller på annat sätt föreskrivs vara offentlig.

Dafa anser att man bör lösa de föreliggande problemen genom att införa ett helt nytt begrepp som omfattar både handling och upptagning för ADB. Ett sådant nytt begrepp kunde lämpligen kallas enbart "upptagning". Härmed skulle i princip avses på något medium uttryckt tankeinhåll.

4.3.4 Frågan när ADB-upptagning skall betraktas som allmän

OSK:s förslag att ADB-upptagning skall betraktas som allmän när myndighet förfogar över den godtas i allmänhet av remissinstanserna. *RSV* påpekar i det sammanhanget att länsstyrelserna har driftsansvaret för vissa upptagningar men att dessa i stor omfattning görs för andra myndigheters räkning och utnyttjas i deras verksamhet. Eftersom emellertid länsstyrelserna i allmänhet är skyldiga att utlämna behandlat material i form av läsbara handlingar, förefaller det riktigt att anse att länsstyrelserna förfogar över upptagningarna, även om ändamålet med dessa är en annan myndighets verksamhet.

Kritik mot uttryckssättet "förfoga över" framförs endast av *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, som erinrar om att termen i upphovsrättslagstiftningen används för att beteckna upphovsmans rätt att i olika hänseenden bestämma om sitt verk.

JO påpekar att platsen där en handling faktiskt finns inte är avgörande för om den skall anses förvarad hos en myndighet eller ej. *JO* delar emellertid OSK:s uppfattning att det juridiska förvaringskriteriet

inte utan svårighet låter sig tillämpa på datamedier, i synnerhet inte om datamedierna finns hos privata datacentraler. Ett förtydligande tillägg bör därför göras i 2 kap. 2 § TF. JO föreslår att tillägget får det innehållet att upptagning på medium för ADB skall anses förvarad hos myndighet, när myndigheten förfogar över den. Enligt JO:s mening bör här också tillfogas det som OSK föreslår i 2 kap. 5 § TF, nämligen att myndighet skall anses förfoga över upptagningen, i den mån myndigheten har befogenhet och möjlighet att överföra den till läsbar form.

Hovrätten över Skåne och Blekinge föreslår att det i 2 kap. 2 § TF skall föreskrivas att, om myndighet förfogar över upptagning vid anläggning för teknisk databehandling, upptagningen skall betraktas som en hos myndigheten förvarad handling.

4.3.5 ADB-upptagning som utgör led i bearbetning

I fråga om OSK:s förslag beträffande ADB-upptagningar som utgör led i bearbetning råder delade meningar bland remissinstanserna. *Svenska bankföreningen* och *Svenska försäkringsbolags riksförbund* anser att sådana upptagningar bör vara offentliga i större utsträckning än vad OSK har förordat. Enligt bankföreningens mening bör en upptagning under bearbetning vara allmän i den mån så kan ske utan väsentlig olägenhet. Även om en framtagning av en uppgift ställer sig mycket kostsam eller begärs vid en för myndigheten olämplig tidpunkt, bör den inte anses medföra väsentlig olägenhet, om den enskilde helt eller delvis står för kostnaden eller är beredd att låta framtagningen anstå under en tid. Utan den angivna regeln anser bankföreningen att betydande mängder informationsmaterial hos myndigheterna kan bli förborgat för allmänheten.

Andra remissinstanser anser att OSK går för långt när det gäller att tillgodose offentlighetsintresset. Sålunda reagerar *DON*, *DAFA* och *DAK* mot uttalandet att en upptagning som utgör mellanled skall vara allmän så snart bearbetningen är avslutad. Såväl *DON* som *DAK* anser att sådan upptagning bör behandlas på samma sätt som minnesanteckning eller annan liknande uppteckning och alltså betraktas som allmän endast om den "omhändertas för förvaring" efter det att bearbetningen har avslutats. *DAFA* finner det väsentligt att endast sådan upptagning som sparas skall anses som allmän. I det praktiska ADB-arbetet görs ofta utskrifter i läsbar form av det momentana innehållet i en datamaskins minnesenhet. Sådana utskrifter, som kan jämföras med minnesanteckningar, bör registerföraren normalt inte vara skyldig att spara. Om OSK:s förslag skall tolkas så, att varje upptagning med mellanresultat skall sparas för att därefter bli allmän när bearbetningen är avslutad, kan detta få vittgående följder och medföra höga kostnader.

Bilregisternämnden, *RSV* och *länsstyrelsen i Malmöhus län* finner det oriktigt att, som OSK uttalat, varje upptagning som sparas skall anses

som allmän. RSV påpekar att det i länsstyrelsernas ADB-verksamhet ofta förekommer bearbetningar som mellanled i produktionen, varvid man tar fram arbetsband som inte har någon annan funktion än att tekniskt möjliggöra framställning av den slutliga produkten. Av säkerhetsskäl måste sådana arbetsband i många fall sparas under relativt lång tid. Enligt RSV:s åsikt fyller det inte något rimligt ändamål för offentlighetsprincipens tillämpning, om länsstyrelserna skulle vara skyldiga att tillhandahålla sådana arbetsband i läsbar form. Samma synpunkt förs fram av den nyssnämnda *länsstyrelsen*. Enligt länsstyrelsens mening bör en bearbetning inte anses avslutad förrän slutprodukten framställs. Först därmed bör upptagningen bli offentlig.

JK anser att den föreslagna bestämmelsen om led i bearbetning är oklar och att den bör kompletteras för att innebörden skall bli tydligare. Rikspolisstyrelsen och RRV ifrågasätter för sin del om det är möjligt att generellt ange när en bearbetning skall anses avslutad och vad som skall utgöra ett led i bearbetningen. Enligt RRV:s mening bör den föreslagna regeln därför utgå.

Även *styrelsen för universitetens datamaskincentraler och matematisk-fysiska sektionen vid Lunds universitet* uttrycker tveksamhet inför OSK:s förslag om mellanled i bearbetning. Styrelsen pekar på att många allmänna register kan befinna sig under nästan kontinuerlig bearbetning och uppdatering, medan sektionen framhåller de orimliga konsekvenser som förslaget skulle ha för datacentralerna. Man arbetar där ofta med magnetband som de facto är mellanprodukter men för vilka det enligt förslaget ändå kan resas krav om utskrift.

Hovrätten över Skåne och Blekinge samt JO anser att, om ADB-upptagning klassificeras som handling och de allmänna reglerna om när handling skall betraktas som allmän görs tillämpliga, det är överflödigt med en särskild regel i 2 kap. 4 § TF om upptagning som utgör led i bearbetning.

4.3.6 Frågan när myndighet skall anses förfoga över ADB-upptagning

OSK:s uttalanden om när myndighet skall anses förfoga över ADB-upptagning lämnas i allmänhet utan erinran av remissinstanserna. SCB påpekar i det sammanhanget att statistikproducerande myndigheter endast i begränsad utsträckning behöver förfoga över individuppgifter och att det kan vara lämpligt att genom administrativa och organisatoriska åtgärder begränsa myndigheternas möjlighet att överföra sådana uppgifter till läsbar form.

Massmedieutredningen finner det konstlat att säga att förfogande inte föreligger förrän myndigheten har befogenhet och möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form. Enligt TCO:s mening är innebörden av begreppet läsbar form oklar. Det bör klargöras att myndigheterna är

skyldiga att tillhandahålla information i klartext, dvs. omvandla exempelvis koder så att de blir begripliga.

Enligt *SACO* bör det slås fast att myndighet skall anses förfoga över ADB-upptagning i den mån myndigheten har befogenhet och möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form, antingen med hjälp av egen datamaskin eller med biträde av annan datamaskinsinnehavare. *RRV* och *Sveriges advokatsamfund* anser det böra klarläggas om med "möjlighet" avses även ekonomisk möjlighet. Samfundet påpekar att frågan huruvida biträde av annan datamaskinsinnehavare kan erhållas sällan torde vara en fråga av enbart teknisk natur utan ofta av ekonomisk karaktär.

4.3.7 Tillhandahållande av ADB-upptagning

Vad *OSK* har uttalat om tillhandahållande på stället av ADB-upptagning och tillämpning av reglerna i 2 kap. 8 § TF godtas i allmänhet av remissinstanserna. Enligt *JK*, *statens personalnämnd*, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *styrelsen för universitetens datamaskincentraler*, *DASK* och *Kommunernas pensionsanstalt* behövs dock en närmare precisering av myndighets skyldighet att utföra extrakörning med datamaskin för att tillhandahålla upptagning. *JK* och *pensionsanstalten* anför att särskilda tolkningssvårigheter måste uppstå beträffande rekvisitet "betydande hinder".

RRV finner det inte vara realistiskt att utgå från att myndighet skall vara skyldig att utföra datakörning så snart detta är en förutsättning för att viss begärd information skall lämnas ut. Ofta sker myndigheternas uttag av data i läsbar form periodvis, och det bör i sådana fall åligga myndigheten att undersöka om den särskilt begärda informationen kan lämnas i anslutning till sådant uttag. Även när information skall lämnas via bildskärm måste man enligt *RRV*:s uppfattning få ta viss hänsyn till myndighetens arbetssituation.

Bankinspektionen anser att man när det gäller myndigheternas skyldighet att göra kostnadskrävande körningar bör skilja på olika fall. Ingår det i myndighetens rutin att ur dataregistret plocka fram uppgifter av olika slag, t. ex. om en fastighets ägare eller gravationsförhållanden, bör detta givetvis ske också för att tillmötesgå framställningar från allmänheten. Om det däremot rör sig om mera omfattande körningar som annars skulle vara onödiga, ifrågasätter bankinspektionen om sådana körningar skall anordnas utan avgift bara för att tillgodose offentlighetsintresset.

Svenska bankföreningen och *Sveriges direktreklamförening* säger sig ha förståelse för att det inte i varje situation kan vara möjligt att få tillgång till information genom körningar med datamaskin hos myndigheten. I viss utsträckning måste den enskilde finna sig i att vänta på att en körning för hans räkning kan ske. Sådana uppskov kan emellertid enligt *bankföreningen* väl förenas med principen att upptagning skall tillhan-

dahållas så snart det kan ske. Enligt såväl bankföreningen som *direktreklamföreningen* torde en viss förplanering av körningar även för allmänheten i många fall undanröja de praktiska svårigheterna.

Svenska byggnadsarbetareförbundet anser att myndighet i princip alltid bör vara skyldig att ta fram upptagning i läsbar form, även om myndigheten inte har egen maskinell utrustning för detta.

JK, DON, RSV och länsstyrelsen i Malmöhus län noterar med tillfredsställelse förslaget att myndighet ej skall vara skyldig att tillhandahålla upptagning på stället, när innehållet finns i läsbar form hos myndigheten. Såväl de nämnda remissinstanserna som *riksförsäkringsverket* anser att undantaget från skyldigheten att tillhandahålla upptagning bör vidgas till att avse även fall då innehållet är tillgängligt i läsbar form hos annan myndighet. Den myndighet hos vilken framställning gjorts om tillgång till upptagning bör i sådant fall kunna hänvisa till den andra myndigheten.

OSK:s uttalande att en myndighet inte skall vara skyldig att lämna ut ADB-upptagning i form av kopia av magnetband, hålremsa osv. godtas uttryckligen av *hovrätten över Skåne och Blekinge, DON, länsstyrelsen i Stockholms län, DASK, DAK* och *JO*. *JO* framhåller att det inte rimligen kan begäras att allmänheten skall ha någon rätt att få ut kopior av magnetband och andra datamedier. *DON* anser dock att myndighet bör vara oförhindrad att lämna ut upptagning i form av kopia av datamedium, om den som önskar tillgång till upptagningen begär det och myndigheten finner detta möjligt och lämpligt. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* och *DAK* kommer det ofta att vara praktiskt lämpligt och även mest fördelaktigt att lämna ut en kopia av datamedium.

RRV, matematisk-fysiska sektionen vid Uppsala universitet, juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, TCO, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska tidningsutgivareföreningen, Publicistklubben, TT, Sveriges direktreklamförening och Finansieringsföreningens förening är kritiska mot OSK:s uttalande om utlämning av kopia av datamedium. De båda universitetsinstanserna anser att den föreslagna datalagen erbjuder en tillräcklig spärr, om man vill undvika att hålkort eller hålremsa används för ADB så att risk för intrång i den personliga integriteten uppstår. Universitetsinstanserna påpekar vidare att inmatning genom optisk läsning torde bli vanligare i framtiden, något som gör den föreslagna spärren bristfällig. Även *bankföreningen* och *sparbanksföreningen* framhåller att det efter hand torde bli både lättare och billigare att transformera en utskrift till ett magnetband och att det därför är utan betydelse från integritetssynpunkt att ha den angivna inskränkningen i rätten att få ta del av datalagrad information. Enligt såväl *bankföreningen* och *sparbanksföreningen* som *RRV* bör den enskilde ha laglig rätt att få ut information i alla de former på vilka den tekniskt kan utlämnas, i den mån det inte innebär väsentlig olägenhet för myn-

digheten, risk för otillbörligt intrång i enskilds integritet eller risk för skada på myndighetens datamedium.

Svenska tidningsutgivareföreningen, *Publicistklubben* och *TT* finner att det med hänsyn till den tekniska utvecklingen borde te sig alltmer naturligt att låta offentlighetsprincipen inrymma även informationsinhämtning genom direkttillgång till datamedier och on-lineförbindelser mellan datamaskiner. Enligt *Svenska direktreklamföreningen* och *Finansieringsföretagens förening* skulle det vara förenat med betydande kostnader, om uppgifter inte kunde erhållas i form av datamedium i original eller kopia. Det skulle i så fall krävas manuellt arbete för att föra över uppgifterna på ett magnetband i avsikt att aktualisera egna dataregister. Även om det är möjligt att genom s. k. optisk läsning transformera en utskrift till ett magnetband, är en sådan möjlighet f. n. mycket kostsam. Föreningarna förordar därför att såväl enskilda som företag och organisationer erhåller laglig rätt att få ut information i de former den tekniskt kan utlämnas.

TCO anser att den enskilde i princip bör ha möjlighet att välja formen för kopia, t. ex. att få kopia på magnetband. Inskränkningar bör dock gälla, om det är fråga om uppgift som skall ingå i personregister. *Svenska försäkringsbolags riksförbund* förutsätter att den av OSK föreslagna regeln om utlämning av kopia av datamedium inte kommer att innebära någon inskränkning av den samkörning av egna data och data hämtade från offentliga datasystem som bl. a. försäkringsbolagen har behov av.

Kostnadsfrågan berörs av flera remissinstanser. Sålunda framhåller *RRV*, *försäkringsinspektionen* och *Svenska landstingsförbundet* att förslaget om tillhandahållande av ADB-upptagning medför ökade kostnader för myndigheterna men att denna kostnadsökning måste accepteras, om man vill slå vakt om offentlighetsprincipen. Såväl de nämnda remissinstanserna som *Svenska kommunförbundet* anser att den hittills rådande avgiftsfriheten bör behållas.

SCB uttrycker allmän oro över OSK:s förslag med hänsyn till kostnadsaspekterna. För statistikproduktionens del kan enligt SCB:s uppfattning skyldigheten att tillhandahålla upptagning i läsbar form bli mycket kostnadskrävande, om betydande efterfrågan på sådana uttag skulle uppstå och begreppet upptagning i läsbar form ges en vidsträckt tolkning.

Enligt *bankinspektionens* mening bör det övervägas att inskränka skyldigheten för en myndighet att tillhandahålla upptagning på stället till fall då så kan ske utan nämnvärd kostnad eller att öppna möjlighet till avgiftsbeläggning. *Televerket* anser att myndigheten bör ha rätt att ta ut avgift, om utlämning sker till beställare med kommersiella intressen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *länsstyrelsen i Stockholms län* är av samma uppfattning för det fall att utlämnandet sker i form av

magnetband eller annat datamedium. Enligt *matematisk-fysiska sektionen vid Lunds universitet* bör utlämnande av magnetband alltid ersättas.

OSK:s förslag att även kommuner skall vara skyldiga att mot avgift tillhandahålla avskrift eller utskrift av offentlig handling tillstyrks av *hovrätten över Skåne och Blekinge* och av *JO*. Hovrätten ifrågasätter om inte principen för avgiftsberäkning i detta sammanhang borde införas i TF, eftersom kommunerna annars inte skulle vara bundna.

När det i övrigt gäller myndigheternas tillhandahållande av upptagningar erinrar *RRV* om att diariéer och andra förteckningar är ett av medlen att tillgodose offentlighetsprincipen. Verket understryker betydelsen av att överskådliga och i övrigt lätt tillgängliga register upprättas över såväl förekommande upptagningar som tillgängliga informationsuttag. *SAF*, *Sveriges industriförbund*, *Svenska bankföreningen* och *Svenska sparbanksföreningen* anser för sin del att det är nödvändigt att myndigheterna för lätt tillgängliga diariéer, register eller liknande, med vilkas hjälp allmänheten ges möjlighet att orientera sig i befintligt ADB-material. *Bankföreningen* och *sparbanksföreningen* anser vidare att det bör åligga en tjänsteman på varje myndighet att tillhandagå allmänheten med anvisningar om vilken information som finns och hur den kan erhållas.

Vad slutligen gäller tillhandahållande av arkiverat material framhåller *riksarkivet* nödvändigheten av att arkivmyndigheterna ges möjligheter att utnyttja sådan maskinutrustning som krävs för att tillgodose allmänhetens och forskningens fortsatta tillgång till information som förvaras hos arkivmyndigheterna. Även *DAK* betonar att arkivmyndigheterna måste kunna förfoga över erforderlig utrustning.

4.3.8 Prövningen av frågan om utlämnande av ADB-upptagning

OSK:s förslag att fråga om utlämnande av ADB-upptagning skall prövas av den myndighet som förfogar över upptagningen godtas allmänt av remissinstanserna. *Postverket* säger sig dock föredra en regel om att prövningen i stället åläggs den myndighet som enligt gällande författning, avtal eller på annat sätt är att anse som huvudman för upptagningen.

Några instanser tar upp det fallet då flera myndigheter förfogar över en upptagning. *RSV* finner det naturligt att utlämningsfrågan i sådant fall prövas av den av myndigheterna till vilken sökanden vänder sig. *RRV* påpekar emellertid att det av kostnadsskäl är mindre önskvärt att två eller flera myndigheter i stort sett samtidigt låter ta ut samma information. *RRV* anser det angeläget att man i sådana situationer åstadkommer någon form av samordning.

SAF, *Sveriges industriförbund* och *Sveriges Radio* hyser farhågor för att en sökande kommer att bollas mellan olika myndigheter i fall då ett dataregister är gemensamt för eller uppdelat på flera myndigheter. De

nämnda remissinstanserna anser att det för sådana fall måste finnas klara föreskrifter om vilken myndighet som bestämmer om utlämnande av en upptagning. Enligt *SAF* och *industriförbundet* kan det i en framtid rent av vara lämpligt att anförtro några få lämpligt belägna myndigheter med särskild ADB-utrustning uppgiften att tillhandagå allmänheten med allmänna handlingar.

4.3.9 Sekretesslagens tillämpning på ADB-material

OSK:s förslag att sekretesslagens regler om handlingar skall göras uttryckligen tillämpliga på ADB-upptagningar lämnas i allmänhet utan erinran av remissinstanserna. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *JO* påpekar emellertid att den föreslagna 44 § blir överflödigt, om man låter begreppet allmän handling omfatta även ADB-upptagning.

Massmedieutredningen, som erinrar om sitt förslag till lagteknisk metod för inordnande av upptagningar under 2 kap. TF, ifrågasätter om inte 44 § sekretesslagen borde formuleras som en erinran om att vad i lagen föreskrivs om utlämnande av handling äger motsvarande tillämpning på upptagningar för ADB liksom på upptagning som kan läsas eller avlyssnas med annan teknik än ADB.

4.3.10 Ikraftträdande

OSK:s förslag om den tidpunkt då de föreslagna ändringarna i TF och sekretesslagen skall börja gälla har lämnats utan erinran av remissinstanserna.

5 ADB-teknikens inverkan på personlig integritet

5.1 Debatten om ADB och den personliga integriteten

I samband med den vidgade användningen av ADB har farhågor i många länder uttalats för att den nya tekniken leder till intrång i enskildas privatliv eller vad man kallat den personliga integriteten. Debatten har i skilda länder förts med något olika argument, och i konkreta avvägningsfrågor har bedömningarna varit mycket skiftande inte bara länderna emellan utan också inom länderna. Gemensamt för argumenteringen är emellertid tanken att den enskilde bör tillförsäkras en sfär, som skyddas mot otillbörligt intrång från myndigheter och andra som han uppfattar som utomstående. Genom ADB har myndigheters och organisationers möjligheter att inhämta och utnyttja kunskaper om enskildas förhållanden väsentligt ökats och detta — har det sagts — bör motverkas eller åtminstone kontrolleras genom särskilda åtgärder. Krav på ny lagstiftning har ställts i en rad länder.

I Sverige kom 1970 års folk- och bostadsräkning att spela rollen av utlösande faktor för en allmän och livlig debatt om ADB och dess an-

vändning för personregistrering. Insamlingen av uppgifter om människor, deras attityder och levnadsförhållanden kritiserades såsom ägnad att alltför mycket öka myndigheternas makt och möjligheter att styra enskildas handlingar. Även försäljningen från myndigheter till enskilda av personuppgifter utsattes för häftig kritik. I denna del hade kritiken betydande inslag av avoghet mot selektiv reklam, för vilken begagnades adressuppgifter som ytterst härrörde från statliga myndigheter. Det efterlystes en datalagstiftning med regler om vad som skulle vara tillåtet för myndigheter och enskilda i fråga om utnyttjande av ADB.

I riksdagen har frågorna om ADB och personlig integritet tagits upp dels i motioner vid 1969 och 1971 års riksdagar, dels i interpellationer vid 1970 och 1971 års riksdagar. Eftersom frågorna var under utredning föranledde motionerna inte någon åtgärd från riksdagens sida. År 1972 beslöt riksdagen att uppskjuta inrättandet av det planerade centrala personregistret i avvaktan bl. a. på OSK:s betänkande.

5.2 Skydd för integriteten enligt gällande lagstiftning

Den tidigare behandlade offentlighetsprincipen kan sägas vara av betydelse även när det gäller integritetsskyddet. Genom att myndigheterna arbetar under insyn och kan utsättas för kontroll tillgodoses synpunkten att insyn i privatlivet inte får möjliggöras i hemlighet. Offentligheten är också ägnad att minska risken för att uppgifter skall bli ofullständiga eller felaktiga.

Även inskränkningarna i offentligheten bestäms till väsentlig del av integritetsskyddssynpunkter. Ett av de i 2 kap. 1 § TF angivna intressen som får skyddas med sekretess är privatlivets helgd. Såväl inom folkbokföringen som inom kriminalvården, nykterhetsvården, barnavården och socialvården förbjuds utlämnande av handlingar, om uppgifterna i dem kan missbrukas till skada och förklenande av enskild (se 10, 13 och 14 §§ sekretesslagen). I fråga om kriminalregistret och andra informationssystem går sekretessen längre.

När det gäller myndigheternas rätt att blanda sig i enskildas förhållanden finns det begränsningar i olika offentlighetsrättsliga författningar. Begränsningarna avser dock huvudsakligen intrång av påtagligt fysiskt slag. Den centrala författningen är rättegångsbalken, som innehåller regler om bl. a. häktning och andra former av frihetsberövande med anledning av misstanke om brott. I rättegångsbalken finns också bestämmelser om husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag och telefonavlyssning.

Frihetsberövande kan förekomma även inom t. ex. barnavårdens, nykterhetsvårdens och den psykiatriska vårdens ram. Bestämmelser om kroppsvisitation finns förutom i rättegångsbalken i bl. a. lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling. I fråga om telefonavlyssning

gäller särskilda regler för spionerimål och efter nyligen genomförda lagändringar även narkotikamål. Reglerna bygger på principen att särskilt lagstöd krävs för intrång i post- och telehemligheten från myndighets sida.

Den lagteknik som använts beträffande myndigheternas handlande är genomgående den att man reglerat förutsättningarna för sådana former av intrång som kunnat bli aktuella. Någon generell regel om fredande av privatlivet gentemot myndighet finns däremot inte i svensk rätt.

När det gäller enskildas handlande finns det en rad regler i brottsbalken som syftar till att skydda den personliga integriteten. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om misshandel, olaga frihetsberövande, hemfridsbrott, intrång i förvar och brytande av post- eller telehemlighet. Ytterligare skyddsbestämmelser har föreslagits av integritetsskyddskommittén i betänkandet (SOU 1970: 47) Skydd mot avlyssning. Dessa bestämmelser avser intrång med bandspelare, telefonavlyssningsapparater och liknande tekniska hjälpmedel.

5.3 OSK

5.3.1 *Frågan om vad som bör skyddas*

OSK konstaterar inledningsvis att det är svårt att exakt fastställa vad som menas med uttryck som privatlivets helgd och den personliga integriteten. Grundtanken torde emellertid kunna uttryckas så, att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor, inom vilken han kan avvisa sådan inblandning både från det allmänna och från andra som uppfattas som otillbörlig.

Svårigheterna att fastställa vad man menar med integritet hänger enligt OSK samman med att en rätt att bli lämnad i fred aldrig kan vara absolut i ett samhälle. Den privata sektorn måste begränsas av gemenskapens krav på insatser från den enskilde i fråga om t. ex. arbete och skatter och på upplysningar som behövs för gemensamma åtgärder.

I nära samband med anspråket på en fredad sektor står enligt OSK kravet från den enskildes sida att bli bedömd efter relevanta kriterier. Om man vet att en myndighet eller organisation har tillgång till omfattande information om enskildas personliga förhållanden, ligger det nära till hands att misstänka att informationen utnyttjas till ställningstaganden som den inte är ägnad till. Vidare föreligger risk att ofördelaktiga uppgifter om en persons förflutna i otillbörlig grad kommer att påverka hans möjligheter i framtiden. Samhällets krav på solidaritet och ekonomisk effektivitet måste därför begränsas, bl. a. genom att övervakningen av den enskilde inte tillåts bli fullständigt effektiv.

OSK finner att man knappast kan göra någon skarp och detaljerad gränsdragning omkring vad som bör vara tillåtet. Även om det skulle vara möjligt att ange innehållet i den fredade sektorn vid en viss tid-

punkt, måste man räkna med att uppfattningen om vad som bör skyddas efter hand kommer att förskjutas. Vissa riktlinjer torde dock kunna dras upp. En utgångspunkt är enligt OSK att all information om enskildas förhållanden i och för sig kan beröra integriteten. Möjligheten att informationen används för olika ändamål kan av den enskilde upplevas som ett hot eller en kränkning, och i den mån sådan användning faktiskt förekommer kan det ytterligare skärpa konflikten. Från den enskildes synpunkt är det också av betydelse om informationen blir tillgänglig endast för viss myndighet, för personer som har särskilda kontakter med den som informationen gäller eller för en vidare krets.

En typ av information, vars registrering den enskilde måste uppleva som ett påtagligt intrång, är sådana fakta som begångna brott, ådömda påföljder samt tvångsåtgärder inom nykterhetsvårdens, barnavårdens eller den psykiatriska vårdens ram. På liknande sätt uppfattas ofta uppgifter om genomgångna sjukdomar, mottagen socialhjälp och liknande. Det är här fråga om fakta, som det är ofrånkomligt att vissa myndigheter måste registrera för att kunna fylla sina uppgifter, men som från de enskildas synpunkt upplevs som så ömtåliga att särskilda åtgärder är påkallade för att informationen inte skall spridas i vidare kretsar.

En andra form av ömtålig information gäller enskildas åsikter och åskådning, speciellt i politiska och religiösa frågor. Här är det fråga om förhållanden, om vilka utomstående kan ha endast fragmentariska kunskaper och där ändringar inte säkert blir föremål för registrering. En systematisk åsiktsregistrering skulle av många upplevas som i och för sig förkastlig.

Uppgifter som är ägnade att belysa en persons inkomster, förmögenhet, skulder och ekonomiska ställning i övrigt upplevs av många som mycket ömtåliga, även om taxeringsuppgifter i vårt land sedan länge har varit offentliga i avsevärd utsträckning. Det kan dock inte gärna uppfattas som otillbörligt om t. ex. ett företag använder tidigare erfarenheter av en kunds betalningsvanor för att kräva förskottsbetalning för en ny beställning, i varje fall inte om erfarenheterna är någorlunda färska. Skulle däremot uppgiften lämnas ut till andra företag, t. ex. kreditupplysningsföretag, kommer saken i ett annat ljus.

En särställning intar sådana identitetsuppgifter som namn och adress, vilka hos oss sedan gammalt självklart ansetts böra vara offentligt tillgängliga. Även uppgifter om ålder, arbetsplats och civilstånd har hos oss en liknande ställning, men uppfattningen att offentligheten här har vissa nackdelar torde inte sakna förespråkare. I den svenska integritetsdebatten har frågorna om s. k. selektiv direktreklam spelat en inte o betydlig roll.

OSK betonar att den gjorda genomgången av vissa typer av information inte får uppfattas så, att informationens art och innehåll skulle vara ensamt avgörande för frågan om integritetsintrång kan uppkomma.

Även insamlande och hantering av ett stort antal i och för sig banala uppgifter kan medföra olustiga konsekvenser. Som OSK tidigare antytt är det vidare av stor betydelse vem som får del av information och hur den används.

5.3.2 ADB och dess betydelse för integriteten

OSK framhåller att utnyttjandet av ADB medför möjligheter att sammanföra och överblicka mycket stora kvantiteter information. Genom lämplig organisation av ett system kan uppgifterna hållas aktuella och tillgängliga på ett sätt som tidigare var helt otänkbart. Tekniken möjliggör också en centralisering av register, varigenom de praktiska möjligheterna att finna en viss uppgift kan ökas i mycket hög grad. En ytterligare ökning av den information som kan bearbetas uppnås genom att flera informationssystem kan samverka inbördes, utbyta information och ställa samman resultat från olika källor.

När det gäller riskerna för otillbörligt intrång i integriteten konstaterar OSK för det första att sådana speciellt ömtåliga uppgifter som begångna brott och ådömda påföljder, genomgångna sjukdomar, missbruk av alkohol eller narkotika och problem i familje- eller arbetslivet kan registreras effektivare och till lägre kostnader än förr med hjälp av den nya tekniken. Risken ökar därför starkt för att uppgifter av detta slag skall utnyttjas för ändamål som kan uppfattas som otillbörliga. Även information som i och för sig är av mera banal karaktär kan emellertid uppfattas som hotfull för de berördas integritet, om upplysningar i stora kvantiteter samlas och bearbetas med ADB-teknik.

Sammanfattningsvis drar OSK slutsatsen att ADB-teknikens utveckling har medfört helt nya faror för intrång i den personliga integriteten. I förhållande till manuell hantering av information är det visserligen principiellt fråga om en gradskillnad, men denna är så betydande att situationen måste anses förändrad på ett avgörande sätt. Utöver de reella riskerna för intrång i samband med insamling, bearbetning och utlämnande av information bör särskilt observeras den psykologiska effekt som vetenskapen om ADB-teknikens möjligheter medför. Kravet på en fredad privat sektor innefattar inte bara att det allmänna och andra enskilda faktiskt skall respektera det privata området utan också att de berörda skall kunna lita på att det förhåller sig så. En förutsättning härför är att det finns insyns- och kontrollmöjligheter gentemot dem som har tillgång till den nya teknikens resurser.

5.3.3 Principförslag

Enligt OSK:s mening torde det system av skyddsregler, som finns i dag, i stort sett vara användbart mot integritetsintrång genom informationsbehandling med äldre metoder. Däremot kommer det till korta gentemot ADB och kan knappast byggas ut för att möta dess risker utan

att andra svåra nackdelar uppkommer. Särskilda regler för att möta det nya hotet mot den personliga integriteten är därför påkallade.

OSK ifrågasätter till en början om de speciella reglerna för ADB bör utformas så, att de ger skydd inte bara för den personliga integriteten utan också för andra intressen, t. ex. rikets säkerhet och enskilda företags integritet. OSK finner emellertid att en översyn av sekretessreglerna, säkerhetsanordningarna för informationssystem med ADB och i viss utsträckning brottsbalkens regler är de utvägar som i första hand bör väljas för att möta farorna från datatekniken utanför den personliga integritetens område. För företagens del kan också reglerna om illojal konkurrens och otillbörlig marknadsföring bli aktuella. Av nu angivna utredningsuppgifter ankommer frågorna om säkerhetsanordningar närmast på DASK, medan sekretessreglerna kommer att behandlas under OSK:s fortsatta arbete.

När det gäller de regler som behövs för att skydda den personliga integriteten konstaterar OSK att det inte är tillräckligt med begränsningar i utlämnande av material från sådana ADB-register som förs hos myndigheterna. Sådana begränsningar hindrar inte att myndigheterna upprättar personregister för egen användning och inte heller att uppgifter cirkulerar mellan olika myndigheter. Vidare förhindras inte upprättandet av enskilda register.

En utväg att lösa det aktuella problemet är att förbjuda att personregister över huvud taget förs med ADB. Ett sådant förbud kan omfatta samtliga eller enbart enskilda register. OSK tillbakavisar emellertid denna utväg med hänsyn till de stora fördelar som ADB-registreringen ger. I stället förordar OSK att ADB-tekniken skall få användas för registrering av personuppgifter när det inte finns anledning anta att otillbörligt intrång i personlig integritet skall uppkomma.

Frågan om otillbörligt intrång bör avgöras genom en avvägning av de intressen som talar för upprättande av ADB-register över personuppgifter mot de faror för intrång i den personliga integriteten som kan uppkomma. En sådan avvägning kan enligt OSK:s mening inte, åtminstone f. n., göras generellt. I stället måste den ske från fall till fall, dvs. för varje tillämnat register innan det upprättas. Härvid bör föreskrifter om bl. a. utlämnande och annan användning av upplysningar från registret kunna meddelas. Det är emellertid nödvändigt att ingripande kan ske också i efterhand mot register som medför integritetsintrång.

Den förordade lösningen bör enligt OSK genomföras på det sättet att det införs tillståndstvång för upprättande av personregister med ADB. Tillståndstvånget bör avse både statliga, kommunala och enskilda register. Personregistren måste också vara föremål för en fortlöpande tillsyn. Enligt OSK:s mening kan den avsedda regleringen inte begränsas till vissa personregister, t. ex. sådana av större omfattning. Däremot bör vissa typer av enklare register, vilka regelmässigt kan antas inte medföra

intrång, kunna undantas från tillståndstvånget och i stället underkastas anmälningsskyldighet.

Prövningen och tillsynen föreslås bli anförtrodda åt en självständig myndighet, benämnd datainspektionen, vars sammansättning ger garantier för att den företräder en bred medborgaropinion. Tillstånd bör kunna förenas med villkor i olika avscenden, bl. a. om inhämtande, bearbetning, användning och utlämnande av uppgifter. Vad beträffar myndigheter bör föreskrifter om utlämnande dock inte kunna inskränka myndighetens skyldigheter enligt TF. Om utlämnande enligt offentlighetsprincipens regler skulle vara ägnat att vålla otillbörligt integritetsintrång, finns det, när det gäller statliga myndigheter, möjligheter att minska riskerna med administrativa och organisatoriska åtgärder.

De nu förordade reglerna föreslås bli samlade i en datalag. I lagen bör enligt OSK föreskrivas bl. a. att tillstånd att föra register över personuppgifter med ADB skall meddelas, om det saknas anledning anta att otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma. Vidare bör lagen innehålla föreskrifter om skyldighet för registerförare att kontrollera riktigheten av uppgifterna och att rätta felaktiga uppgifter samt att högst en gång om året på begäran lämna underrättelse åt den som är registrerad om innehållet i de uppgifter som rör denne. För tillsynen skall datainspektionen ha rätt att inspektera datamaskiner med kringutrustning samt att erhålla uppgifter och upplysningar från registerförare. Tillstånds- och anmälningsskyldigheten samt skyldigheten att följa meddelade föreskrifter m. m. föreslås bli straffsanktionerade. Slutligen bör datalagen innehålla bestämmelser om tystnadsplikt och skadestånd.

5.3.4 Området för datainspektionens tillståndsprövning

Som tidigare nämnts anser OSK att datainspektionen bör besluta om tillstånd inte bara för enskilda register utan också för statens och kommunernas register. Härigenom vill OSK betona vikten av att tillåtligheten av offentliga register bedöms på samma sätt som i fråga om enskilda. Att en myndighets åtgärder underkastas tillståndsprövning av en annan myndighet finns det, påpekar OSK, exempel på i annan modern lagstiftning, exempelvis miljöskyddslagen (1969: 387) och strålskyddslagen (1958: 110).

OSK framhåller att denna ordning uppenbarligen kan komma i konflikt med beslut av statsmakterna om inrättande av register över personuppgifter. Sådana konflikter bör i största möjliga utsträckning undvikas genom att datainspektionen får yttra sig i ärenden av detta slag och genom att stort avseende fästs vid dess mening.

5.3.5 Möjligheten att göra vissa register beroende av endast anmälan

Som tidigare berörts anser OSK att vissa typer av enklare register, som regelmässigt inte kan antas medföra fara för integritetsintrång, skall kunna undantas från tillståndstvånget och få föras efter anmälan till datainspektionen. OSK föreslår att detta undantag skall gälla för medlemsregister, personalregister, hyresgästregister, försäkringsbolags register över sina försäkringstagare samt reskontra och andra kundförteckningar. Även andra typer av register av liknande slag bör kunna undantas från tillståndstvånget. OSK föreslår att undantaget från tillståndstvånget konstrueras så, att Kungl. Maj:t inom den ram som anges i lagen får bestämma vilka typer av register som skall falla under undantaget. När erfarenheter av tillämpningen vunnits torde befogenheten kunna delegeras till datainspektionen.

Även om ett register är av sådan typ att det enligt det nyss sagda skall kunna undantas från tillståndstvånget, är det enligt OSK:s mening nödvändigt med vissa begränsningar i fråga om registerinnehåll och uppgifternas användning för att registret skall få föras efter endast anmälan. OSK påpekar att personnummer är den identitetsuppgift som främst används vid samkörning av register. Ett register som innehåller personnummer bör därför alltid vara tillståndspliktigt. Detsamma bör gälla register med födelsedatum. Undantag från det nu sagda bör dock medges, när det gäller register över anställda. Som skäl härför anför OSK att det från sådana register lämnas en rad uppgifter till myndigheter, vilka måste innehålla personnummer. Dessutom kan personalorganisationerna väntas få sådant inflytande över personalregistrens innehåll i övrigt att riskerna för integritetsintrång ändå bör kunna undvikas. OSK föreslår därför att register över anställda bör kunna föras utan tillstånd, även om personnummer eller motsvarande ingår.

För att ett personregister skall kunna befrias från tillståndstvånget bör enligt OSK:s mening även andra villkor än som rör personnummer vara uppfyllda. Sålunda bör i registret få införas endast sådana personuppgifter som lämnats antingen av den registrerade själv för det ändamål för vilket registret förs eller av myndighet i enlighet med författning eller som uppkommit inom registerförarens verksamhet eller som avser ändring av adress. Som exempel på uppgifter som uppkommit i registerförarens verksamhet nämner OSK uppgifter om anställningsförhållanden, beställningar, inträde i förening, inbetalningar o. d. Uppgifter av särskilt känslig natur, t. ex. om misstanke eller påföljd för brott, vissa slag av tvångsingripande eller erhållen sjukvård eller socialhjälp m. m., bör aldrig få ingå i register som får föras utan tillstånd.

En hel del av den oro som förekommer i fråga om ADB-registren kan enligt OSK:s uppfattning hänföras till ovetskap huruvida man är registrerad och i så fall vilka uppgifter som ingår i registret. Med hänsyn

bl. a. härtill bör en förutsättning för befrielse från tillståndstvånget vara att det på lämpligt sätt bekantgörs för de registrerade att registret förs och vilka slag av personuppgifter som ingår i det. Ytterligare en förutsättning för befrielse från tillståndstvånget bör vara att uppgifterna i registret inte används för annat ändamål än det för vilket registret förs. Som huvudregel bör härvid gälla att uppgift som ingår i registret inte får lämnas ut till någon utanför registerförarens organisation utom till den registrerade själv. Utlämnande till annan skall dock kunna ske i vissa speciella fall, bl. a. om den registrerade medgett det eller myndighet begärt det.

OSK anser slutligen att Kungl. Maj:t bör ha befogenhet att ställa upp ytterligare villkor för att ett individuellt register skall kunna befrias från tillståndstvång, om sådana villkor skulle visa sig behövliga för att förebygga otillbörligt integritetsintrång.

OSK konstaterar att frågan huruvida ett tilltänkt ADB-register är tillståndspliktigt eller underkastat anmälningsskyldighet ofta kan tänkas vara svårbedömbart. Begreppet personregister är inte heller så distinkt att det alltid utan vidare kan avgöras om ett tillämnat register faller in under begreppet eller ej. Enligt OSK:s mening behövs därför en regel enligt vilken datainspektionen skall lämna förhandsbesked i dessa frågor. Lämnas sådant besked, bör det självfallet vara bindande för datainspektionen, om den i annat sammanhang får anledning att bedöma samma fråga.

Förhandsbesked kräver att sökanden lämnar en redogörelse för det tilltänkta registret som ofta går långt utöver vad anmälningsskyldigheten fordrar. Detta kan möjligen medföra att förhandsbesked blir så svårhanterat att det endast kommer till begränsad användning utom beträffande delfrågor. OSK bedömer emellertid att ett visst behov av förhandsbesked väntas föreligga.

5.3.6 Inskränkning i rätten att lämna ut uppgift

OSK påpekar att den föreslagna lagstiftningen syftar bl. a. till att skapa kontroll över möjligheterna att genom inhämtande av uppgifter i stora mängder från befintliga register bygga upp nya register som används för andra ändamål än de varifrån uppgifterna hämtats. Med nuvarande teknik sker detta huvudsakligen genom att uppgifterna inhämtas på datamedium, men när den optiska läsningen mer allmänt tagits i bruk kan uppgifterna lika lätt överföras i form av utskrivna listor.

Till största delen kan man enligt OSK komma till rätta med detta problem genom tillståndsgivningen. Det kan emellertid inte uteslutas att tillståndsbesluten kan kringgås. Stora delar av kontrollen blir omöjlig om registren upprättas utomlands. OSK anser därför att det behövs en regel om att personuppgift som ingår i personregister inte får lämnas ut, om det finns anledning anta att uppgiften skall användas för ADB utan

tillstånd enligt datalagen eller i utlandet. Regeln bör straffsanktioneras.

Behov av utlämnande exempelvis till utlandet kan naturligtvis tänkas uppkomma utan att det föreligger risk för integritetsintrång. I sådana fall bör medgivande kunna lämnas av datainspektionen.

Den föreslagna regeln torde i första hand bli tillämplig på myndigheter. Enligt OSK:s mening bör den dock gälla även andra registerförare. Såvitt avser myndigheter torde den kunna innebära en begränsning av offentlighetsprincipen. I denna del bör den därför grundas på en bestämmelse i 2 kap. 1 § TF.

OSK säger sig vara medveten om att en spärr av den angivna typen inte torde kunna effektivt förhindra att register upprättas i utlandet. Detta är en fråga som enligt OSK:s uppfattning kan lösas endast genom internationella överenskommelser. I avbidan på sådana erbjuder spärrregeln dock ett visst skydd.

5.3.7 Datainspektionens organisation

För att man skall få garantier för att datainspektionen företräder en bred medborgaropinion anser OSK att flertalet av dess ledamöter bör ha nära kontakt med den allmänna opinionen genom arbete i riksdagen, folkrörelserna etc. En ledamot bör ha särskild sakkunskap i datateknik och informationsbehandling, en särskild erfarenhet av offentlig förvaltning och en av verksamhet inom näringslivet. Dessa krav på inspektionen kan enligt OSK:s uppfattning tillgodoses om inspektionen får nio ledamöter med fem ersättare. Ledamöterna och ersättarna bör utses av Kungl. Maj:t för fyra år i sänder.

OSK anser inte att alla ärenden skall behöva avgöras av datainspektionen i dess helhet. Mera rutinbetonade ärenden föreslås kunna handläggas av ett arbetsutskott, bestående av ordföranden och två andra ledamöter. Även viss delegering till tjänsteman inom inspektionen bör kunna förekomma. På denna punkt kan bestämmelser ges i instruktion.

I enlighet med vad som tidigare sagts kommer datainspektionens uppgifter i första hand att bestå i att pröva om register får föras, att ta emot anmälningar om register i de fall då sådant får inrättas utan tillstånd samt att meddela förhandsbesked huruvida tillstånd eller anmälan behövs. OSK:s förslag innebär vidare att datainspektionen skall utöva tillsyn över ADB-register genom inspektion och inhämtande av upplysningar. Vid behov skall datainspektionen meddela föreskrifter för registren även efter det att tillstånd lämnats.

OSK föreslår att datainspektionen dessutom skall fungera som en dataombudsman eller klagomur, dit allmänheten kan vända sig med klagomål och förfrågningar rörande användningen av ADB för personregistrering. I vissa fall skall datainspektionen kunna ingripa med vitesföreläggande eller förbud. Datainspektionens beslut skall kunna överklagas hos Kungl. Maj:t. JK eller JO skall kunna föra talan mot beslut, varige-

nom tillstånd till personregister meddelats, eller mot beslut om förhandsbesked, enligt vilket tillstånd inte behövs.

OSK förutser att datainspektionens arbetsuppgifter kommer att bli omfattande, särskilt när det gäller provningen av större system. På grund av enkätresultatet anser OSK att antalet datasystem som innehåller personuppgifter f. n. kan uppskattas till ca 4 000. Av dessa beräknas 1 500 kunna undantas från tillståndstvånget. Tillflödet av ärenden som rör nytillkommande tillståndspliktiga system beräknar OSK till inemot 500 om året, varav ca 450 på den privata sektorn.

När viss erfarenhet vunnits kan behandlingstiden för de lättast bedömda systemen enligt OSK beräknas till åtminstone några timmar medan de mera svårbedömda kan väntas kräva upp till fem dagars arbete. Överslagsvis uppskattar OSK att det för granskningen av huvuddelen av systemen behöver inrättas sju tjänster. Då har undantagits behandlingen av de mera komplicerade datasystemen på den offentliga sektorn, som beräknas kräva fyra à fem tjänster. Härtill kommer de tjänster som behövs för tillsynsverksamheten och för utredningar med anledning av klagomål från allmänheten m. m.

Sammanfattningsvis uppskattar OSK att datainspektionen för de löpande arbetsuppgifterna behöver 22 tjänstemän, varav 1 kanslichef, 2 tjänstemän med uppgift att leda inspektionsverksamheten resp. handha frågor om klagomål från allmänheten, 14 handläggare med uppgift att förbereda tillståndsärenden m. m. och biträda vid inspektioner, 3 biträden, 1 telefonist och 1 expeditiionsvakt.

Kostnaderna för datainspektionen under ett budgetår beräknar OSK till 2 950 000 kr., räknat i 1972 års kostnadsläge. Av detta belopp utgör 1,1 milj. kr. konsultarvoden. Under budgetåret 1973/74, då datainspektionen förutsätts successivt komma att byggas upp, kan kostnaderna enligt OSK:s uppfattning begränsas till 1,6 milj. kr., varav 300 000 kr. i konsultarvoden.

5.3.8 Övergångsbestämmelser

Enligt OSK:s uppfattning krävs ett omfattande förberedelsearbete innan den föreslagna datalagen i dess helhet kan sättas i kraft. De delar av lagstiftningen som grundas på de föreslagna ändringarna i TF kan inte träda i kraft förrän dessa blivit slutligt antagna, dvs. tidigast under första halvåret 1974. Tidpunkten kan lämpligen bestämmas till den 1 juli 1974.

De angivna förhållandena föranleder OSK att föreslå att datainspektionen inrättas redan den 1 juli 1973 och att den får som första uppgift att förbereda lagens ikraftträdande ett år senare genom att fortsätta kartläggningen av befintliga dataregister, utarbeta arbetsrutiner och blanketter samt upprätta förslag till Kungl. Maj:ts tillämpningsbestämmelser. För att ge datainspektionen de befogenheter som krävs bör vissa

av lagens regler, bl. a. de som handlar om datainspektionens organisation och om tillsynen, träda i kraft den 1 juli 1973.

OSK påpekar att tillståndstvånget för redan existerande dataregister inte kan införas omedelbart vid lagens ikraftträdande, eftersom registren måste ges tid för anpassning till de nya reglerna både av arbetstekniska och av ekonomiska skäl. Dessutom är det omöjligt att administrativt genomföra en tillståndsprövning för existerande register på kort tid. Det behövs därför en anpassningsperiod, som dock bör vara så kort som möjligt.

Med hänsyn till det sagda föreslår OSK att ansökan om tillstånd för existerande tillståndspliktiga dataregister skall göras före årsskiftet 1974/75. Registren skall därefter få brukas till dess ansökan prövats. Denna rätt att bruka registren övergångsvis bör dock avse endast en oförändrad användning. Utvidgning i fråga om innehåll, användning eller utlämnande bör således inte få ske utan tillstånd.

Beträffande existerande register som är av sådan beskaffenhet att de får tas i bruk efter endast anmälan föreslås att anmälan skall göras före den 1 oktober 1974. Slutligen föreslår OSK att datainspektionen före den 1 juli 1974 skall få ta emot och pröva ansökningar om tillstånd eller anmälningar såvitt avser tiden därefter.

5.3.9 Tillägg till brottsbalken

OSK påpekar att datalagen innefattar ett kontrollsystem som hindrar den som är ansvarig för ett register att använda tekniken till skada för enskild. Om annan än registerföraren obehörigt utnyttjar ett register, faller detta däremot i stor utsträckning utanför kontrollen. Endast om det obehöriga förfarandet innefattar uppbyggande av ett eget tillståndspliktigt system, kommer datalagens straffbestämmelser att vara tillämpliga.

I viss utsträckning faller obehöriga förfaranden med ADB-material under redan gällande straffbestämmelser. Sålunda kan det tänkas bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen i 4 kap. 8 § brottsbalken om brytande av post- eller telehemlighet eller bestämmelsen i 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar. Vidare kan reglerna i 8 kap. brottsbalken om tillgreppsbrott bli tillämpliga på obehöriga förfaranden som innefattar fysiskt besittningstagande av magnetband eller andra minnen som hör till kringutrustningen. Även obehörigt bruk av datamaskin kan innefatta besittningsrubbing. Om fysiska förändringar av maskinutrustning eller minnen åstadkoms kan också ansvar för skadegörelse enligt 12 kap. 1 § brottsbalken komma i fråga. OSK påpekar emellertid att obehörig ADB-hantering kan äga rum utan vare sig besittningsrubbing eller skadegörelse och likväl vålla både registerföraren och registrerade betydande skada och olägenhet.

Obehöriga förfaranden, som ändrar innehållet i minnen, kan enligt

OSK också vara att bedöma som förfalskningsbrott, nämligen om det ändrade kan anses som urkund. I den mån obehörigt förfarande har vidtagits av någon som är anställd hos registerföraren, kan ansvar för trohetslöshet mot huvudman enligt 10 kap. 5 § brottsbalken komma i fråga.

Eftersom obehörigt intrång och obehöriga ändringar i datasystem är möjliga utan att förfarandena blir åtkomliga enligt nuvarande bestämmelser, anser OSK det motiverat att överväga en komplettering av straffskyddet. OSK föreslår att man inför en ny paragraf, 9 a §, i 4 kap. brottsbalken. Straffbestämmelsen bör omfatta det fallet att någon olovligen bereder sig tillgång till upptagning för ADB eller olovligen ändrar eller utplånar sådan upptagning. Straffet bör bestämmas till böter eller fängelse i högst två år, och brottet bör betecknas dataintrång. Bestämmelsen bör avse såväl personregister som icke personorienterade register.

Med hänsyn bl. a. till det starka allmänna intresse som är knutet till kontrollen av ADB-informationens korrekthet anser OSK att dataintrång alltid bör höra under allmänt åtal. Däremot synes det inte erforderligt att kriminalisera försök.

Bestämmelsen om dataintrång föreslås träda i kraft den 1 juli 1973.

5.4 Remissyttrandena

5.4.1 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna instämmer allmänt i OSK:s uttalande att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor, inom vilken han kan avvisa sådan inblandning från det allmänna och från andra som uppfattas som otillbörlig, men att å andra sidan rätten att bli lämnad i fred aldrig kan bli absolut i ett samhälle. Från flera håll, bl. a. från JO:s sida, framhålls att det i ett utvecklat samhälle behövs personinformationssystem som ger underlag för beslut inom förvaltningen och näringslivet. Enligt JO:s åsikt är det genom sekretesslagstiftningen sörjt för att myndigheterna inte lämnar ut uppgifter om en enskild person på sådant sätt att privatlivet skadas. Uppenbart är emellertid, fortsätter JO, att situationen radikalt har förändrats i och med att personinformationssystemen har inrättats för ADB. Härigenom har systemens kapacitet och effektivitet ökat så oerhört att det enligt JO:s mening är befogat att tala om en artskillnad snarare än gradskillnad. Genom den tekniska utvecklingen har riskerna för missbruk till skada och förklenande för den enskilde blivit uppenbara.

Övriga remissinstanser för i stor utsträckning fram samma synpunkter som JO. Det framhålls också, bl. a. av JK och LO, att ADB-tekniken kan förutses bli ytterligare effektiviserad och att därför riskerna för intrång i den personliga integriteten ständigt ökar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar särskilt att, samtidigt som inrättandet av ett centralt

personregister har skjutits på framtiden, andra stora centralregister tillskapas och planeras. Länsstyrelsen säger sig hysa oro för denna utveckling och understryker angelägenheten av att frågan om ett centralt personregister snarast löses.

Flera remissinstanser, däribland *SCB*, *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *DASK*, framhåller att rädslan för missbruk av ADB-lagrad information inte får undanskymma förhållandet att ADB-teknikens utökade användning har haft mycket positiva samhällsekonomiska effekter. Tekniken har dessutom underlättat samhällsplaneringen genom att ge de politiska instanserna ett bättre beslutsunderlag. *Rikspolisstyrelsen* anser att de senaste årens offentliga diskussion har gett flera exempel på överdrivna eller ogrundade farhågor inför ADB-teknikens möjligheter och att dessa farhågor bör mötas med en korrekt och saklig information. Liknande synpunkter förs fram av *DAFA*.

De allra flesta remissinstanserna är ense om att det nu är hög tid att samhället vidtar åtgärder för att motverka ADB-teknikens risker för den enskilde. Man biträder allmänt OSK:s uppfattning att en utbyggd sekretesslagstiftning ensam svårigen kan lösa integritetsfrågorna och att den föreliggande intresseavvägningen för och emot upprättande av ADB-register inte kan göras generellt utan måste ske från fall till fall. På grund av det anförda tillstyrker så gott som samtliga remissinstanser huvudprinciperna i OSK:s förslag, dvs. att det — med vissa undantag — införas tillståndstvång för både offentliga och enskilda personregister som förs med ADB, att tillståndsprövningen skall handhas av en särskild myndighet samt att myndigheten skall kunna förknippa tillstånden med särskilda villkor och utöva en långtgående tillsyn.

Vissa remissinstanser, däribland *DON*, *bilregisternämnden*, *RSV* och *EON*, påpekar att det föreslagna tillståndstvånget kommer att medföra en stor administrativ apparat och betydande kostnader. *DAFA* förutser att förslaget kommer att få avsevärda konsekvenser i fråga om möjligheterna att använda ADB och understryker kraftigt vikten att man i det följande arbetet med detaljutformning av författningar och bestämmelser ser mera till syftet med behandlingen av personinformation än till de former och metoder informationsbehandlingen antar. Enligt *DASK*:s uppfattning kan utredningsförslaget medföra att man tvingas välja former för ADB-verksamheten som inte är fullt rationella från tekniskt-ekonomiska synpunkter och att därför effektiviteten i bl. a. samhällsplaneringen begränsas. *DASK* påpekar också att OSK inte har gjort några försök att beräkna de ökade kostnader för den offentliga datahanteringen som de föreslagna reglerna kan medföra. Det medges dock att det inte torde vara möjligt att nu uppskatta dessa kostnader. Liksom *DAFA* understryker *DASK* vikten att tillämpningsföreskrifterna till den nya lagstiftningen inte får en sådan utformning att en fortsatt utveckling på teknikens område hindras mer än nödvändigt. I varje fall till en bör-

jan bör datainspektionens verksamhet koncentreras på register som är av särskild betydelse från integritetssynpunkt.

JK, rikspolisstyrelsen, värnpliktsverket, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, LO och SACO anser att OSK har lämnat otillräckliga riktlinjer för tillståndsprövningen och att det därför kan uppstå tillämpningsproblem såväl för inspektionen som för registerförare. *JK* framhåller att rättsbildningen enligt OSK:s förslag i betydande utsträckning kommer att ske genom administrativa avgöranden hos Kungl. Maj:t och datainspektionen och att det är angeläget att integritetsproblemen i allt väsentligt regleras i lag. Samma synpunkt förs fram av den nyssnämnda fakulteten.

Enligt *bankinspektionens* åsikt bör den föreslagna tillståndsprövningen endast i undantagsfall ha sin tyngdpunkt i frågan om ett register skall få föras eller ej. Tillståndsprövningen bör i stället bli ett medel att se till att registreringen och utlämnandet av registrerade uppgifter sker på ett från integritetssynpunkt godtagbart sätt. I fråga om sådan registrering som sker inom banksektorn anser såväl bankinspektionen som *Sveriges jordbrukskasseförbund* att det bör övervägas att överlämna koncessionsgivning och tillsyn till bankinspektionen, eftersom det här till betydande del rör sig om en tillsynsuppgift som bankinspektionen redan har.

När det gäller försäkringsområdet framhåller *försäkringsinspektionen* att det saknas varje anledning anta att försäkringsbolagen lagrar annat material i datamaskiner än sådant som är av hög angelägenhetsgrad för det enskilda bolaget eller försäkringsbranschen. Försäkringsinspektionen förutsätter att tillståndsgivningen på försäkringsområdet kommer att äga rum med allt beaktande av de syften som registren tjänar och att inga svårigheter reses i fråga om samkörning för naturliga ändamål med andra register.

SCB framhåller beträffande statistikproduktionen att den i och för sig torde underlättas av att det skapas formella gränser för datahanteringen av personuppgifter. Enligt *SCB:s* uppfattning har dock OSK inte i tillräcklig grad uppmärksammat de speciella villkor som gäller för produktionen av statistik. *SCB* påpekar bl. a. att man vid statistisk användning av information är intresserad enbart av grupper av individer och att det sällan krävs tillgång till individuppgifter i läsbar form. Frågan är då enligt *SCB* om de statistiska databaserna behöver vara underkastade samma reglering som de individadministrativa databaserna. En tänkbar lösning skulle vara att tillståndsprövningen tar sikte endast på statistikproducentens rätt att föra över individuppgifter till läsbar form.

KO tar särskilt upp frågan om kommersiell reklam och anser att bestämmelser i ämnet bör föras in i datalagen. I vart fall bör hithörande frågor behandlas klargörande i motiven.

Rektorsämbetet och matematisk-fysiska sektionen vid Lunds universi-

tet ifrågasätter om det är nödvändigt att inrätta ett nytt administrativt organ för att handha ifrågavarande tillstånds- och tillsynsfrågor. En dataombudsman borde, anser man, kunna handlägga dessa frågor utan att det berättigade kravet på insyn och inflytande från allmänhetens sida äventyras.

Med hänsyn till de befarade kostnaderna anser RSV det bära övervägande om inte integritetsskyddet kan tillgodoses tillfredsställande på ett enklare sätt än OSK har föreslagit. I stället för tillståndstvång skulle man enligt RSV:s mening kunna ha en obligatorisk skyldighet att göra anmälan till den föreslagna datainspektionen inom viss tid före det att ADB-register med personuppgifter tas i bruk. Datainspektionen skulle där efter öva tillsyn över att det inte uppstår otillbörligt intrång i personlig integritet samt ha rätt att meddela föreskrifter och eventuellt förbjuda registrets förande. Risker för skadeverkningar genom att inskridande kan komma att ske först i efterhand anser RSV vara ringa. De avsevärda ekonomiska konsekvenserna av att ADB-register måste läggas ner eller i väsentlig mån inskränkas torde verka starkt för försiktighet och avhållsamhet.

Även CFD anser att tillståndstvånget bör begränsas. I den mån tillstånd krävs för inrättande av personregister bör det enligt CFD:s mening meddelas av Kungl. Maj:t, medan det bör tillkomma datainspektionen att meddela detaljföreskrifter och hos Kungl. Maj:t påtala olika förhållanden beträffande registren.

Svenska teknologföreningen anser att personers integritet i framtiden bör skyddas genom att integritetshotande register över huvud taget inte existerar. Detta kan man uppnå genom att data för varje person delas upp i identitetsröjande och övriga och genom att de bägge typerna av data finns i två olika register. Identitetsröjande persondata identifieras med personnummer och de övriga med en hemlig personkod. Eftersom det inte är något hot mot integriteten att använda ett av dessa register utan det först är samkörning av dem som medför sådant hot, bör det stå var och en fritt att bygga upp register enligt de angivna principerna. Registeruppbyggnad skall emellertid anmälas till datainspektionen, som också skall ha kontroll över samkörningen. När register med personuppgifter utnyttjas så att identitetsröjande data kopplas samman med ej identitetsröjande, skall detta meddelas den person som sammankopplingen avser.

SAF, Sveriges industriförbund och Sveriges advokatsamfund beklagar att OSK inte har tagit upp frågan om skydd för företag och andra juridiska personer. Enligt *SAF* och *industriförbundet* behövs regler som skyddar företagen mot sådan information som kan utnyttjas för ovederhäftig kritik eller i annat skadligt syfte. Vidare behöver enskilda intressenter och anställda skyddas mot vissa former av publicitet eller påtryckningar.

Enligt *Sveriges sociologförbund* kan ett kollektiv, t. ex. en etnisk minoritet, ha ett lika stort behov av skyddad integritet som en individ. Ett skydd för sådana intressen kan erhållas endast genom att aggregeringsnivåerna vid databearbetningen blir föremål för någon form av medborgarkontroll.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet ifrågasätter om inte den föreslagna kontrollen borde utsträckas till register som förs med annan teknik än ADB, t. ex. med hjälp av hålkortsmaskin. *Statskontoret* anser för sin del att de föreliggande avgränsningssvårigheterna medför att datainspektionens arbetsområde inte helt kan begränsas till upptagningar för ADB utan i vissa fall måste omfatta även manuellt förda register.

Enligt *JO:s* uppfattning bör det övervägas om man inte vid sidan av det administrativa tillståndstvånget behöver en central kriminalisering i brottsbalken för att skapa den rätta stadgan åt samhällskontrollen över personinformationssystemen. Det skulle exempelvis kunna föreskrivas att den som olovligen registrerar och förmedlar uppgifter om enskilda personliga förhållanden och gör det på ett sätt som leder till skada eller förklenande för den enskilde dömes till böter för personlighetsfridsbrott.

Åtskilliga remissinstanser betonar att den föreslagna lagstiftningen får ses som provisorisk och att det är ofrånkomligt att göra en ny genomgång av frågeställningarna och vidta behövliga justeringar och kompletteringar sedan man fått någon tids erfarenhet av verksamheten. Till de remissinstanser som gör sådana påpekanden hör *JK, CFD, socialstyrelsen, SCB, DAFA, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, arbetsmarknadsstyrelsen, integritetsskyddskommittén, DASK, SAF, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges Radio och Leverantörsföreningen Kontors- och datautrustning*.

5.4.2 Begreppet otillbörligt intrång i personlig integritet

Flera remissinstanser, bland dem *RSV, matematisk-fysiska sektionen vid Uppsala universitet, juridiska fakulteten vid Lunds universitet, KO, LO, TCO* och *Sveriges advokatsamfund*, påpekar att det varken i den föreslagna lagtexten eller i motiven anges närmare när otillbörligt intrång i enskilda personliga integritet skall anses föreligga utan att OSK har överlåtit denna fråga åt praxis. De nämnda remissinstanserna hyser betänkligheter mot en sådan ordning. Flera av instanserna anser att det bl. a. av rättssäkerhetsskäl krävs att begreppet otillbörligt integritetsintrång definieras närmare i lagen. Även om det inte är möjligt att definiera begreppet exakt, bör man ändå enligt *LO* ge en omfattande exemplifiering i motiven.

Hovrätten över Skåne och Blekinge framhåller att man har att göra med en avvägning som ger olika resultat för snart sagt varje tänkbar si-

tuation. Enligt hovrättens mening skulle man bättre uttrycka den ledande principen för personregistreringen genom en regel att sådan registrering skall tillåtas om anledning saknas att anta att registreringen skulle medföra otillbörligt lidande eller annan avsevärd olägenhet för enskild.

Enligt KO:s mening vinner man ökad klarhet om man anser att det föreligger intrång i personlig integritet så snart någon mot den registrerades vilja skaffar sig kännedom om eller utlämnar information om hans privata förhållanden eller begagnar sig av sådan information. En avsevärd förstärkning av den enskildes rättsskydd åstadkoms, om sådant intrång presumeras vara otillbörligt. Datainspektionens prövning kommer då att gå ut på att avgöra om det, trots integritetsintrång, finns skäl att tillåta förande av visst personregister. Det blir i så fall, fortsätter KO, väsentligt att i lagtexten ange vilka omständigheter som kan åberopas för att häva presumptionen. Till sådana omständigheter bör höra bl. a. att registrering behövs för offentlig myndighets verksamhet eller att förandet av register objektivt sett är till fördel för den registrerade och för registerföraren i hans verksamhet, t. ex. i bankrörelse. Vad särskilt gäller kommersiell reklam ifrågasätter KO om inte utsändning till grupp som bestämts med ledning av viss mycket personspecifik uppgift, t. ex. ålder eller inkomst, bör presumeras utgöra otillbörligt integritetsintrång.

JO påpekar att termen integritet inte har någon hävd i svensk lagstiftning och att det inte synes innebära någon vinning att använda detta ord i stället för det sedan länge vedertagna ordet privatliv. Används ordet privatliv, uppnår man också korrespondens med den grundläggande regeln i 2 kap. 1 § TF om privatlivets helgd. JO anser vidare att regleringen skulle vinna i tydlighet om ordet intrång byttes ut mot "skada eller förklenande". Sammanfattningsvis föreslår JO att bestämmelsen om tillståndsprövning ges det innehållet att tillstånd skall meddelas, om anledning saknas att anta att personregistret kommer att missbrukas till skada eller förklenande för de registrerade eller dem närstående.

Även *Sveriges advokatsamfund* anser att terminologin i datalagen helst bör ansluta sig närmare till den som används i TF. Begrepp som "enskildas behöriga ekonomiska intresse", "privatlivets helgd" och "enskildas säkerhet" anger också enligt samfundets mening på ett ålderdomligt men ändå mer konkret och lättförståeligt sätt vad som är skyddsvärt.

5.4.3 Området för datainspektionens tillståndsprövning

En rad remissinstanser på den statliga sidan är kritiska mot OSK:s förslag att datainspektionens tillståndsprövning skall omfatta även personregister vars inrättande beslutats av statsmakterna. De remissinstanser som för fram sådan kritik är *DON*, *rikspolisstyrelsen*, *kriminalvårds-*

styrelsen, bilregisternämnden, SCB, bankinspektionen, RSV, länsstyrelsen i Malmöhus län och DASK. Kravet på tillstånd från datainspektionen framhålls som särskilt omotiverat i de fall då en myndighet genom lag eller annan författning har tillagts rätt eller skyldighet att föra personregister med hjälp av ADB. Som exempel nämner rikspolisstyrelsen polisregistret och kriminalregistret, vilka enligt kungörelsen (1970: 517) om rättsväsendets informationssystem skall vara grundade på ADB i de delar kungörelsen anger.

Även när det gäller personregister som inte regleras av författning men vars inrättande ändå har beslutats av Kungl. Maj:t och riksdagen, exempelvis i samband med behandlingen av en anslagsfråga, är det enligt de nämnda remissinstanserna onödigt att tillåtligheten av registret prövas av datainspektionen. Som framhålls av bl. a. rikspolisstyrelsen skulle ett tillstånd av datainspektionen i sådant fall få karaktären av en överprövning av statsmakernas beslut. Såväl rikspolisstyrelsen som bankinspektionen, RSV och länsstyrelsen i Malmöhus län erinrar också om att datainspektionens beslut enligt OSK:s lagförslag skall kunna överklagas hos Kungl. Maj:t, något som gör den föreslagna konstruktionen ytterligare ohållbar. Det förhållandet att Kungl. Maj:t är besvärinstans över datainspektionen medför enligt bankinspektionen att inte heller sådana register vars inrättande beslutats av Kungl. Maj:t ensam bör omfattas av datainspektionens tillståndsprövning.

Av de remissinstanser som sålunda tillbakavisar OSK:s förslag beträffande personregister som beslutats av statsmakterna anser rikspolisstyrelsen, bilregisternämnden, SCB, RSV och DASK att integritetsskyddsintresset i fråga om dessa register bör kunna tillgodoses genom att datainspektionens yttrande inhämtas. Enligt vad som framhålls av bilregisternämnden kan det förutses att stor vikt därvid kommer att läggas vid inspektionens mening. DON och kriminalvårdsstyrelsen anser att tillståndsplikten för registren bör ersättas med en skyldighet för registerföraren att göra anmälan om registret till datainspektionen. Såväl rikspolisstyrelsen som bilregisternämnden betonar att datainspektionen även när det gäller register som undantagits från tillståndsprövningen bör ha tillsyn över registrens användning. Inspektionen bör därvid kunna ingripa med föreskrifter och i sista hand förbud.

DASK ifrågasätter om inte även andra personregister än sådana som beslutats av Kungl. Maj:t eller riksdagen bör undantas från datainspektionens tillståndsprövning. Sålunda finner DASK det principiellt tveksamt att över huvud taget låta tillståndsgivningen omfatta statliga myndigheter och på det sättet göra en myndighet beroende av tillstånd från en sidoordnad myndighet. Rikspolisstyrelsen anser för sin del att kravet på tillstånd för statliga register kan ersättas med ett anmälningsförfarande utan att kontrollen därför blir mindre effektiv.

Även statskontoret säger sig ha övervägt frågan om en särbehandling

av de statliga registren. En majoritet inom statskontoret anser dock att det inte finns skäl att föreslå en sådan ordning med hänsyn till den möjlighet till överprövning av datainspektionens beslut som föreligger genom besvärsinstitutet.

JO anför att det kan synas oegentligt att ställa upp krav på särskilt tillstånd av en administrativ kontrollinstans när det gäller personinformationssystem som beslutats av riksdag och regering eller av regeringen ensam. Obestridda fördelar torde emellertid enligt JO:s mening ligga i att en enhetlig prövningsform gäller för alla personinformationssystem. Till förebyggande av bl. a. kompetenskonflikter anser dock JO att det behövs en särskild regel att, om och i den mån riksdagen och regeringen eller regeringen ensam fattat beslut om ett personinformationssystem, kontrollinstansen skall lämna tillstånd till personregistret. Kontrollinstansens uppgifter blir därmed i sådana fall begränsad till att meddela erforderliga tillämpningsföreskrifter.

5.4.4 Möjligheten att göra vissa register beroende av endast anmälan

Flertalet remissinstanser godtar OSK:s förslag om möjlighet för Kungl. Maj:t att undanta vissa typer av register från tillståndstvånget och göra dem beroende endast av anmälan till datainspektionen. *DON* anser emellertid att det redan från början bör öppnas möjlighet för Kungl. Maj:t att delegera denna dispensrätt till datainspektionen.

Enligt *postverket* och *LO* är det önskvärt att i lagen eller i motiven ges klarare regler för bedömningen av om tillstånd behövs eller om det är tillräckligt att göra anmälan. Även *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* anmärker på att förslaget om undantag från tillståndstvånget är vagt.

DASK anser helt allmänt att det bör övervägas att utforma reglerna så, att ett större antal register kommer att falla utanför tillståndstvånget och endast kräva anmälan. Samma åsikt förs fram av *DON*, som särskilt nämner myndighets diarium och andra protokoll som med teknikens utveckling i allt flera fall kan komma att falla under begreppet personregister.

En rad remissinstanser riktar kritik mot förslaget att som villkor för dispens normalt skall krävas att födelsedatum inte ingår i förteckningen. Till dessa remissinstanser hör *DON*, *SCB*, *bankinspektionen*, *RSV*, *matematisk-fysiska sektionen vid Uppsala universitet*, *TCO*, *SACO*, *Sveriges advokatsamfund*, *Svenska bankföreningen*, *Sveriges jordbrukskassaförbund*, *Sveriges direktreklamförening* och *Finansieringsföretagens förening*.

SCB delar i och för sig OSK:s uppfattning att möjligheten till samkörningar ökar, om personnummer ingår i ett register, och att okontrollerade samkörningar kan leda till hot mot den personliga integriteten. *SCB* anser dock inte att man bör lösa detta problem genom att göra alla

register med personnummer tillståndspliktiga utan att man hellre bör förbjuda samkörningar av sådana register som inte kräver tillstånd. Personnumret har fått en mycket omfattande användning inom både den statliga och den privata sektorn, och det är SCB:s bestämda uppfattning att det inte minst för statistikproduktionens del är utomordentligt värdefullt att ett enda identifikationsbegrepp används allmänt. Sammanfattningsvis anser därför SCB att även sådana förteckningar där personnummer ingår bör kunna få föras utan tillstånd enligt de övriga förutsättningar som OSK har ställt upp.

Enligt såväl *bankinspektionen* som *RSV*, *TCO* och *Sveriges advokatsamfund* har OSK överdrivit farorna för integritetsmissbruk, om register som innehåller personnummer undantas från tillståndsvånget. De nämnda remissinstanserna påpekar att övriga villkor för dispens är så rigorösa att farorna för integritetsmissbruk undanröjs, även om personnummer tillåts ingå i registret. På grund av det sagda anser *TCO* att problemet bör studeras ytterligare, medan de övriga remissinstanserna anser att villkoret beträffande personnummer bör utgå.

Även *SACO* och *Svenska bankföreningen* anser att man bör slopa villkoret om personnummer. *Bankföreningen* framhåller att de register som förs hos bankerna regelmässigt bygger på kontohavarnas personnummer och att bankerna sålunda enligt OSK:s förslag skulle bli hänvisade att söka tillstånd för varje särskilt register, något som skulle innebära stora olägenheter. *Bankföreningen* påpekar också att bankerna redan dels är underkastade banksekretess, dels står under tillsyn av bankinspektionen, samt att sådan information som ingår i bankernas kreditupplysningsverksamhet kommer att bli uppmärksammas i den tillämnade lagstiftningen om kreditupplysning. Om ett generellt undantag från berörda tillståndstvång inte föreskrivs för bankernas del, utgår bankföreningen från att en bank alltid skall meddelas tillstånd att som personregister få föra alla erforderliga förteckningar över sina kunder.

Sveriges jordbrukskassförbund pekar liksom bankföreningen på att bankerna är underkastade banksekretess och att de står under tillsyn av bankinspektionen. Med hänsyn härtill anser jordbrukskassförbundet att bankernas personregister helt och hållet bör undantas från tillståndstvånget och endast vara underkastade anmälningsplikt.

Matematisk-fysiska sektionen vid Uppsala universitet tar särskilt upp villkoret att uppgift som ingår i ett icke tillståndspliktigt register normalt inte får lämnas ut, såvida inte den registrerade har medgett det. För att den registrerade skall kunna freda sig mot ej önskad direktreklam bör han enligt sektionens mening kunna gradera sitt medgivande så, att han t. ex. ger tillstånd till utnyttjande av adressen för reklam om facklitteratur o. d. men inte för reklam om kapital- och konsumtionsvaror.

Svenska landstingsförbundet påpekar att de föreslagna begränsning-

arna i rätten att lämna ut uppgift ur ett icke tillståndspliktigt register står i strid med offentlighetsreglerna i TF, såvitt gäller myndigheterna. Detta gör att myndigheterna inte kan använda sig av förfarandet att upprätta register efter endast anmälan. Enligt landstingsförbundets åsikt bör emellertid myndigheterna inte undanhållas möjligheten att använda anmälningsförfarandet i de fall då personuppgifterna inte är ömtåliga ur integritetsskyddssynpunkt. Det bör därför uttryckligen föreskrivas att villkoret om utlämnande inte skall innebära inskränkning av skyldighet enligt TF. Därmed sätts villkoret ur kraft för myndigheternas del, och TF och sekretesslagen sätts i dess ställe.

Även *socialstyrelsen* och *SPRI* anser att villkoret om utlämnande av uppgift bör föras med förbehåll för myndighets skyldighet enligt TF.

SAF och *Sveriges industriförbund* anser att uppräknings av villkor för befrielse från tillståndstvång är alltför omfattande och inte till alla delar väl avvägd. Beträffande register över anställda konstaterar organisationerna att villkoren för dispens har utformats så snävt att knappast något av dagens datalönesystem har ett på motsvarande sätt begränsat arbetsprogram. Organisationerna yrkar att alla register över anställda skall befrias från tillståndstvång med endast få begränsningar. I den mån datalönesystemen behöver kontrolleras kan detta ske i samband med datainspektionens tillsyn av de register som får uppgifter från datalönesystemen. Skulle alla företag som utnyttjar datalönerutiner i sin löneadministration tvingas begära tillstånd för sina system, kan mycket svårbedräktade problem för företag och anställda komma att tillstå i tillämpningssammanhang.

Till skillnad mot andra remissinstanser anser *integritetsskyddskommittén* och *LO* att villkoren för dispens från tillståndstvånget kan behöva skärpas ytterligare. *Integritetsskyddskommittén* påpekar att villkoren i viss utsträckning har knutits till medverkan eller medgivande från den registrerades sida. Det kan emellertid befaras att den enskilde medborgaren ofta måste ha svårt att bedöma vad ett medgivande från hans sida kan innebära. Det kan därför ifrågasättas om inte garantier bör skapas för att medgivandet grundas på riktiga förutsättningar från hans sida. *LO* finner det betänkligt att företagets register över anställda enligt OSK:s förslag skall få föras med angivande av personnummer utan tillståndsskyldighet. OSK:s påstående att personalorganisationerna väntas få ett sådant inflytande över personalregistrens innehåll att riskerna för integritetsintrång därigenom bör kunna undvikas förefaller *LO* inte vara närmare övervägt. Såvitt *LO* kan bedöma föreligger f. n. inga garantier för ett sådant inflytande. *LO* säger sig därför kunna acceptera det berörda undantaget från tillståndstvånget endast om sådana garantier skapas.

KO ifrågasätter om man bör ha den föreslagna möjligheten för datainspektionen att lämna förhandsbesked om huruvida tillstånd eller an-

mälan behövs. Den utredning som i varje särskilt fall krävs för att förhandsbesked skall kunna lämnas torde i regel vara nära nog lika omfattande som den som fordras för att datainspektionen skall kunna bedöma en tillståndsansökan.

JO är kritisk mot hela förslaget om undantag från tillståndstvånget. Av OSK:s författningsförslag att döma, framhåller JO, låter det sig knappast göra att dra en otvetydig gräns mellan tillståndskrävande och inte tillståndskrävande system. Under sådana förhållanden torde det från administrativ synpunkt vara mest ändamålsenligt att ha en enda och enhetlig ordning för den registreringsprövning som skall göras och låta formligt tillståndstvång gälla över hela fältet. Den gränsdragning som OSK har försökt göra kan då i stället beaktas inom ramen för tillståndsprövningen och komma till uttryck i föreskrifter om de grunder efter vilka prövningen skall ske. För de enskilda innebär en sådan ordning inte någon nackdel i förhållande till den föreslagna utan snarare en fördel med hänsyn till att den som vill driva ett personinformations-system inte behöver fundera över om det bara kräver anmälan eller fordrar tillstånd.

5.4.5 Inskränkning i rätten att lämna ut uppgift

Flertalet remissinstanser godtar OSK:s förslag om att personuppgift inte skall få lämnas ut, om det finns anledning anta att uppgiften skall användas för databehandling utan tillstånd eller i utlandet. *Svenska bankföreningen* säger sig därvid utgå från att datainspektionen skall kunna utnyttja den föreslagna dispensrätten inte bara i fråga om individuella utlämnanden utan också genom att lämna medgivande av mer generell karaktär.

Bankinspektionen påpekar att det skydd mot otillåten registrering som skapas genom bestämmelsen avser endast register som förs med datamaskin. Enligt bankinspektionens åsikt bör emellertid skyddet utsträckas till att avse även manuellt förda register.

Några remissinstanser, nämligen *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *DAFA* och *integritetsskyddskommittén*, befarar att den föreslagna bestämmelsen kommer att visa sig helt ineffektiv. *DAFA* påpekar att regeln inte utgör något hinder mot att man samlar in personuppgifter manuellt i Sverige för att sedan databehandla dem i utlandet och använda resultatet här.

JO finner den föreslagna bestämmelsen sakligt välmotiverad men påpekar att den inte bara berör registerförarnas serviceverksamhet utan också utgör en inskränkning i rätten att få ut allmän handling. Såvitt gäller myndigheterna bör därför förbudet mot utlämning tas in i sekretesslagen. I så fall kan man undvika det tillägg som OSK föreslår i 2 kap. 1 § andra stycket TF. Eftersom förbudet mot utlämning skall gälla

också för privata dataföretag, kan man dock inte undvara en föreskrift om det i datalagen.

Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *massmedieutredningen* föreslår att förbudet mot utlämning såvitt gäller myndigheter skall flyttas till sekretesslagen. *Hovrätten* anser dock i första hand att den ifråga-varande bestämmelsen helt bör slopas. Enligt *hovrättens* uppfattning skulle syftet med bestämmelsen sannolikt tillgodoses bättre om uppgifts-insamlandet och det kommersiella utnyttjandet kriminaliserades.

5.4.6 *Datainspektionens organisation*

Vad OSK har anfört om datainspektionens organisation godtas i allmänhet av remissinstanserna. Det betonas emellertid från många håll att inspektionen kommer att få mycket omfattande arbetsuppgifter och att det är angeläget att den får sådana personella och andra resurser att den kan fylla sina funktioner på ett tillfredsställande sätt och utan onödigt dröjsmål. Flera instanser, bl. a. *DAFA*, *bankinspektionen*, *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *Malmö kommunstyrelse*, *EON*, *Svenska kommunförbundet*, *TCO*, *SACO* och *Kommunernas pensionsanstalt*, är tveksamma huruvida den föreslagna organisationen är tillräcklig.

För att datainspektionen skall kunna handla med tillräcklig fasthet och auktoritet vid förhandlingar och andra mellanhavanden med statliga myndigheter och större enskilda företag anser *bankinspektionen* att den bör förestås av en heltidsanställd ordförande och chef. Även i övrigt anser *bankinspektionen* att den föreslagna organisationen behöver förstärkas, särskilt i inledningsskedet, då en samtidig genomgång av ett större antal personregister skall äga rum, riktlinjer för verksamheten fastställas osv.

Enligt *Svenska kommunförbundet* och *Kommunernas pensionsanstalt* torde tidsåtgången för granskning av ett system med något så när omfattning vara betydligt större än vad OSK har räknat med. Vidare torde OSK ha underskattat antalet existerande system som måste bli föremål för granskning. Risk föreligger därför att datainspektionens granskningsverksamhet blir en flaskhals. För att undvika detta måste enligt de nämnda instansernas åsikt den föreslagna personaluppsättningen förstärkas. Även *SACO* anser att datainspektionens personalbehov är större än vad OSK har förutsatt.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet anser att en ansvarig, oberoende och för allmänheten känd och tillgänglig ämbetsman — dataombudsman eller datainspektör — skulle innebära en bättre garanti för utvecklingen av praxis än den föreslagna kansliorganisationen. Den nämnd som OSK föreslagit skulle då kunna fungera som datainspektionens styrelse vid sidan av chefstjänstemannen.

Enligt *DAFA:s* mening är det väsentligt att datainspektionen har en

ingående kontakt med ADB-områdets metodik och praktik samt noga följer utvecklingen. DAFA föreslår därför att i anslutning till datainspektionen inrättas ett rådgivande organ, kallat exempelvis databehandlingsrådet, som är sammansatt så att det täcker olika delar av ADB-teknikens område. Även TCO föreslår att ett rådgivande organ knyts till datainspektionen. Detta organ bör enligt TCO:s mening bestå av bl. a. representanter för arbetsmarknadens organisationer samt jurister och dataexpertis.

Åtskilliga remissinstanser betonar vikten av att datainspektionen tillförs sakkunskap av olika slag. Sålunda anser RSV och länsstyrelsen i Malmöhus län att en ledamot med domarkompetens resp. med särskild juridisk kunskap i frågor om offentlighet och sekretess bör ingå i inspektionens styrelse. Enligt *juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, SAF, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund och Svenska försäkringsbolags riksförbund bör ordföranden vara lagfaren. Även *juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, Svenska bankföreningen och Sveriges Radio framhåller vikten av att datainspektionen får ett kvalificerat juristinslag.

Med hänsyn till den kraftigt expandrande databehandlingen på sjukvårdens och den medicinska forskningens områden anser *socialstyrelsen*, *karolinska sjukhuset* och Svenska landstingsförbundet att det är angeläget att medicinsk sakkunskap blir företrädd inom datainspektionen. Styrelsen för universitetens datamaskincentraler pekar för sin del på behovet av att inspektionens handläggare får biträde av systemmän-programmerare med kännedom om den aktuella maskintypen och programspråket. Även RRV framhåller behovet av teknisk expertis. När det gäller tjänster av teknisk natur anser dock RRV att de huvudsakligen bör köpas av konsulter eller utföras genom tillfälligt inlånad personal.

LO och TCO säger sig förutsätta att en representant från resp. organisation kommer att ingå i datainspektionens styrelse, och även SACO finner det angeläget att bli representerad med en ledamot. SAF, Sveriges industriförbund och Sveriges köpmannaförbund anser att styrelsen bör innehålla representanter för arbetsgivarsidan resp. för företagarens intressen medan Svenska försäkringsbolags riksförbund framhåller det angelägna i att sektorerna bank och försäkring blir representerade och Sveriges Radio betonar vikten av att det i inspektionen ingår personer som har sakkunskap beträffande massmedia.

Flera remissinstanser, däribland rikspolisstyrelsen, statskontoret, SCB, RSV och statens personalnämnd, anser att en viktig arbetsuppgift för datainspektionen blir att sprida information åt allmänheten. Det förutsätts att inspektionen får erforderlig personal för detta ändamål.

Statens personalnämnd påpekar slutligen att OSK inte har behandlat frågan om datainspektionens lokalisering. Personalnämnden föreslår att förutsättningarna för en lokalisering utanför storstockholmsregionen analyseras.

5.4.7 Datainspektionens roll som dataombudsman

Flertalet remissinstanser godtar OSK:s förslag att datainspektionen bl. a. skall fungera som en dataombudsman eller klagomur, dit allmänheten kan vända sig med klagomål och förfrågningar rörande användningen av ADB för personregistrering. Betydelsen av att datainspektionen fungerar som dataombudsman betonas särskilt av bl. a. *statens personnämnd* och *LO*.

Från några håll framförs emellertid kritiska synpunkter. Sålunda anser JK att allmänhetens förtroende för den föreslagna ordningen sannolikt skulle gagnas bäst av att en oberoende tjänsteman fick bevaka allmänhetens synpunkter. En sådan funktionär behöver inte nödvändigtvis få ställning av särskild myndighet utan torde utan olägenhet kunna inordnas i datainspektionens organisation, t. ex. som allmänhetens ombud i datafrågor. JK säger sig inte ha något att erinra mot förslaget om befogenhet för JK och JO att på det allmännas vägnar bringa datainspektionens avgöranden under Kungl. Maj:ts prövning.

Enligt *hovrätten över Skåne och Blekinge* kan behovet av en dataombudsman inte anses fullt ut tillgodosett genom inrättandet av datainspektionen. Självfallet, framhåller hovrätten, kommer JK och riksdagens ombudsmän att här som på andra områden ha befogenhet att förrätta inspektioner och pröva klagomål från enskilda. Samma synpunkt framförs av *statskontoret*.

JO:s betydelse i sammanhanget framhålls också av andra remissinstanser. Sålunda anser såväl *Svenska kommunförbundet* som *Svenska teknologföreningen* och *Kommunernas pensionsanstalt* att uppgiften att bevaka allmänhetens intressen i förhållande till myndigheterna helt och hållet bör åvila JO medan datainspektionens roll som ombudsman bör begränsas till att gälla allmänhetens relationer till privata registerförare.

JO uttalar för sin del att det skulle te sig som en överorganisation att inrätta en särskild dataombudsman. Enligt JO:s uppfattning ligger det väl i linje med JK:s uppgifter som tryckfrihetsåklagare m. m. att också uppträda som allmänt ombud i datalagens tillståndsärenden och där tillvarata privatlivsintressena. Däremot avstyrker JO bestämt förslaget att riksdagens ombudsmän skall få föra en motsvarande talan mot datainspektionens beslut. Naturligtvis skall ombudsmännen öva tillsyn över datainspektionens verksamhet på samma sätt som över all annan offentlig verksamhet som bedrivs av myndighet. Finner JO därvid att datainspektionen beviljat tillstånd till ett personregister på alltför lösa grunder eller annars på sätt som kan äventyra enskildas privatliv, bör JO på vanligt sätt kunna ingripa med kritik och i allvarliga fall genom åtal eller framställning om disciplinär bestraffning. Däremot är det inte förenligt med JO:s uppgifter sådana de hittills uppfattats att JO skall kunna föra formlig besvärstalan.

Även juridiska fakulteten vid Lunds universitet reagerar mot OSK:s förslag att JO skall kunna föra talan mot datainspektionens beslut. Enligt såväl fakulteten som *Svenska tidningsutgivareföreningen*, *Publicistklubben* och *TT* kan det ifrågasättas om inte uppgiften att besvärsvägen övervaka lagens korrekta tillämpning bör anförtras en särskild dataombudsman. Denne skulle i så fall också, framhåller fakulteten, kunna ta emot enskildas klagomål. *Tidningsutgivareföreningen*, *Publicistklubben* och *TT* anser att en dataombudsman i likhet med JO bör utnämnas av riksdagen.

En minoritet inom länsstyrelsen i Stockholms län samt *Svenska landstingsförbundet* anser det vara en klar fördel om den viktiga uppgiften att tillvarata de enskildas intressen i fråga om dataregistrering kan samlas till ett organ. En lösning som därvid bör övervägas är att göra datainspektionen till ett riksdagens organ. Inspektionen skulle på så sätt komma att svara direkt inför medborgarnas valda representanter, och problemet med dubbla lojaliteter i förhållande till de statliga myndigheterna skulle undvikas. För det fall att detta alternativ inte kan genomföras ansluter sig *landstingsförbundet* till det förslag som förts fram av bl. a. *Svenska kommunförbundet*, dvs. att datainspektionens ombudsmannaroll begränsas till privaträttsliga subjekt, medan ombudsmannarollen i övrigt handhas av JO.

SR framhåller som utomordentligt väsentligt att rollen som ombudsman inte kommer i något slag av beroendeförhållande till andra funktioner. Enligt SR:s uppfattning förutsätter dataombudsmannens oberoende antingen att datainspektionen i sin helhet, inklusive funktionen som ombudsman, organiseras helt fristående från andra myndigheter eller att funktionen som dataombudsman lösgörs ur datainspektionen och ges en från såväl inspektionen som andra myndigheter helt fristående ställning.

KO anser det böra övervägas om inte dataombudsmannafunktionen bör utövas helt fristående från datainspektionen och på grundval av i lag givna befogenheter. Endast om klagomursfunktionen handhas av en institution som är helt fristående från den tillståndsgivande myndigheten blir det enligt KO:s mening berättigat att tala om en dataombudsman. Ombudsmannens uppgift bör vara att bevaka allmänhetens och den enskildes intressen på området. Han bör därvid ha befogenhet att föra talan mot beslut varigenom tillstånd att föra personregister meddelas och att göra framställning hos datainspektionen om vidtagande av åtgärd. Förslaget om en fristående dataombudsman förutsätter inte att det vid sidan av datainspektionen inrättas en särskild ombudsmannainstitution. Enligt KO:s mening ligger det i stället närmast till hands att dataombudsmannens uppgifter läggs på något redan existerande offentligt organ med liknande kontroll- eller ombudsmannafunktioner.

5.4.8 Övergångsbestämmelser

OSK:s förslag att datainspektionen skall fungera i viss utsträckning fr. o. m. den 1 juli 1973 godtas allmänt av remissinstanserna. Flertalet instanser godtar också förslaget att datalagen skall sättas i kraft slutligt den 1 juli 1974.

Några remissinstanser anser att datainspektionen under sitt första verksamhetsår bör få större befogenheter än OSK har föreslagit. Sålunda framhåller *DON*, *karolinska sjukhuset*, *Sveriges grossistförbund* och *Leverantörsföreningen Kontors- och datautrustning* att det är angeläget att inspektionen skall kunna lämna bindande förhandsbesked i god tid före lagstiftningens slutliga ikraftträdande.

Åtskilliga remissinstanser, nämligen *rikspolisstyrelsen*, *SAF*, *TCO*, *Sveriges industriförbund*, *Svenska bankföreningen*, *Svenska sparbanksföreningen*, *Svenska försäkringsbolags riksförbund*, *Sveriges direktreklamförening* och *Finansieringsföretagens förening*, är kritiska mot att rätten att övergångsvis bruka befintliga register skall avse endast en oförändrad användning. De nämnda remissinstanserna anför bl. a. att det skulle vara starkt hämmande för rationaliseringsverksamheten att på detta sätt låsa existerande register under en obestämd tid. *TCO* anser att ändring i registrens användning bör kunna ske på villkor att ändringen anmäls till datainspektionen. Inspektionen bör därvid kunna göra en preliminär bedömning av risken för integritetsintrång och, om det behövs, hindra registerföraren att använda registret på det tilltänkta sättet.

Bankinspektionen anser att tillstånd inte alls skall behöva sökas för personregister som redan är inrättade när datalagen träder i kraft. De allra flesta registren har inrättats av legitima skäl, och dessutom har betydande kostnader lagts ned på dem. Det kan därför knappast komma i fråga, anser bankinspektionen, att helt förbjuda redan existerande register. Datainspektionens ansträngningar får i stället inriktas på att avlägsna eller modifiera eventuella integritetskränkande inslag. Av dessa skäl förordar bankinspektionen att ansökningsförfarandet beträffande äldre register ersätts med ett anmälningsförfarande med den av OSK föreslagna kompletteringen, dvs. att utvidgning av register till nya slag av personuppgifter eller nya ändamål skall kräva tillstånd av datainspektionen. Godtas detta förslag, anser bankinspektionen att tillståndsplikten bör kunna gälla redan fr. o. m. den 1 januari 1974. Anmälningsplikten beträffande äldre register kan lämpligen fullgöras senast samma dag.

Bilregisternämnden förordar att tillståndsprövningen ersätts med ett anmälningsförfarande, såvitt gäller befintliga statliga register. Datainspektionens uppgift bör sedan vara att övervaka hur registren används.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* bör särskild uppmärksamhet äg-

nas åt redan beslutade centralregister. Som skäl härför pekar länsstyrelsen på den stora mängd sådana register som byggts upp under senare tid.

5.4.9 Tillägg till brottsbalken

Förslaget om tillägg till brottsbalken tillstyrks eller lämnas utan erinran av de allra flesta remissinstanserna. JK påpekar emellertid att straffbestämmelsens tolkning kan bli föremål för tvekan med hänsyn till att ingenting sägs om obehöriga införingar i datasystem. Möjligen kan hävdas att en införing innebär ändring av upptagning. JK anser att frågan bör klarläggas.

CFD motsätter sig bestämt förslaget att bestämmelsen om dataintrång skall omfatta även ändring och utplånande av datalagrad information. Inte minst med hänsyn till inskrivningsregistrets betydelse anser CFD att det här föreligger behov av ett ökat straffrättsligt skydd, vilket innebär att sådana manipulationer skall bedömas som förfalskningsbrott. Bestämmelser härom måste införas i 14 kap. brottsbalken.

SPRI anser att man, utöver den föreslagna straffbestämmelsen, bör överväga möjligheten till rättsliga åtgärder mot sådan person som medvetet utnyttjar personuppgifter från icke legaliserat register inom eller utom landet.

Med hänsyn till de stora värden i form av information som finns att skydda anser *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* att det bör övervägas att kriminalisera försök och eventuellt också förberedelse till dataintrång.

6 Departementschefen

6.1 Inledning

Under den tid som automatisk databehandling (ADB) har varit i bruk har den medfört en radikal förändring av informationsbehandlingen. Trots att ADB-tekniken alltjämt torde befinna sig i ett utvecklingsskede, har den redan kommit att få en sådan betydelse för den industriella och samhälleliga utvecklingen att den inte längre kan undvaras. ADB-teknikens positiva effekter har gjort sig gällande inom både den offentliga och den privata samhällssektorn. Tekniken har bl. a. möjliggjort rationaliseringar som är betydelsefulla från samhälls-ekonomisk synpunkt. Minst lika viktigt är att det nya sättet för informationsbehandling har gett möjligheter att åstadkomma ett fylligare och tillförlitligare underlag för planering och beslutsfattande.

Även om sålunda ADB-teknikens utveckling har varit av stor positiv betydelse, har den också inneburit problem i vissa avseenden. I och med att myndigheterna i allt större utsträckning har använt sig av

ADB för lagring av information, har svårigheter uppträtt vid tillämpningen av offentlighetsprincipen, dvs. allmänhetens rätt att få del av det material som förvaras hos myndigheterna. Enligt gällande lagstiftning omfattar offentlighetsgrundsatsen endast sådant material som är att anse som allmänna handlingar, och det har rätt tvekan om huruvida upptagningar för ADB skall hänföras till denna kategori och på vilket sätt upptagningarna i så fall skall tillhandahållas.

Det problem kring datatekniken som torde ha tilldragit sig mest uppmärksamhet är emellertid teknikens inverkan på enskilda människors privatliv. Möjligheterna att med ADB-teknikens hjälp föra samman stora mängder av information och att därur göra olika sammanställningar och analyser har väckt oro för opåkallade ingrepp i den personliga integriteten. Såväl inom vårt eget land som i andra länder har krav ställts upp på att myndigheternas och enskilda organisationers ökade möjligheter genom ADB-tekniken att inhämta och utnyttja kunskaper om enskildas förhållanden motverkas eller åtminstone kontrolleras.

De problem som ADB-tekniken sålunda har fört med sig när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen och riskerna för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet har övervägts av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK). Det utredningsarbete som OSK har utfört har redovisats i betänkandet (SOU 1972: 47) *Data och integritet*.

OSK:s betänkande, som bl. a. innehåller förslag till ändringar i reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen (TF) och förslag till en ny lag, kallad datalag, har varit föremål för en omfattande remissbehandling. Under remissbehandlingen har principerna i de framlagda förslagen fått ett gott mottagande. Också enligt min mening är förslagen väl ägnade att läggas till grund för lagstiftning.

6.2 Offentlighetsprincipen och dess tillämpning på ADB-material m. m.

6.2.1 Allmänna synpunkter

En vidsträckt insyn i myndigheternas verksamhet är en av förutsättningarna för en väl fungerande demokrati och för enskildas rättssäkerhet. En sådan insyn är bl. a. ägnad att stärka allmänhetens förtroende för myndigheterna och att främja den viktiga debatten om samhällsarbetsets mål och medel.

I vårt land ses principen om allmänna handlingars offentlighet som en av de väsentligaste garantierna för att allmänheten skall få den önskvärda insynen i myndighetsarbetet. Principen är fastslagen i 2 kap. 1 § TF. Det sägs där att varje svensk medborgare har fri tillgång till allmänna handlingar och att inskränkningar i denna rätt får gälla endast om det påkallas av vissa, särskilt angivna skäl. De fall då enligt de

angivna grunderna allmänna handlingar skall hållas hemliga finns i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 1 § TF upptagna i en särskild lag, lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen).

När en handling är att anse som allmän anges närmare i ett antal paragrafer i 2 kap. TF. Däremot definieras inte begreppet handling. Uppenbarligen avses med handling i första hand papper med skriven text, men det är i princip likgiltigt om papper eller något annat material har använts som underlag. Det är också utan betydelse på vilket sätt texten har framställts. I och för sig behöver det inte finnas något budskap som är uttryckt i bokstäver eller siffror för att en handling skall anses föreligga. Däremot måste något slags information finnas.

I och med att handlingar i hävdvunnen mening i ökad utsträckning har kommit att ersättas med tekniska upptagningar av olika slag, har handlingsbegreppet alltmer blivit föremål för diskussion. I synnerhet har ADB-tekniken med dess olika former för lagring av information på teknisk väg kommit i blickpunkten. Det har framstått som tvacksamt huruvida upptagningar för ADB skall betraktas som handlingar. Frågan härom har visserligen såvitt gäller magnetbandsregister avgjorts av regeringsrätten, som senast år 1971 har slagit fast att ett sådant register är att anse som handling i TF:s mening. Det har emellertid inte klarlagts på vad sätt myndighet skall förfara när det gäller att lämna ut uppgifter i ett magnetbandsregister som är att betrakta som en allmän och offentlig handling.

OSK framhåller i sitt betänkande att det kan göras ett flertal invändningar mot att tolka handlingsbegreppet så extensivt att det omfattar även upptagningar på magnetband och andra datamedier. Frånsett att innebörden av ordet handling tänjs utöver det språkligt rimliga, anser OSK att man med en så extensiv tolkning av handlingsbegreppet inte på ett naturligt sätt kan avgöra när informationen skall vara tillgänglig och på vilket sätt den skall tillhandahållas. Detta hänger samman med att upptagningar för ADB inte är visuellt läsbara utan att informationen måste överföras till läsbar text, vilket vanligen kräver tillgång till datamaskin och lämpliga program m. m. Ett annat problem ligger i att driftsansvaret för ADB-upptagningar ofta åvilar en annan myndighet än den som svarar för upptagningens innehåll och utnyttjar det material som finns däri. Ibland kan driftsansvaret t. o. m. ha uppdragits åt ett privat företag eller en organisation som inte är att betrakta som myndighet enligt TF. Slutligen föreligger svårigheter att tillämpa TF:s regler om den tidpunkt då en handling blir allmän, bl. a. eftersom en ADB-upptagning inte är beständig på samma sätt som en handling i vedertagen bemärkelse.

Det anförda leder enligt OSK:s mening till slutsatsen att datatekniken när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen kräver en

egen lagteknisk reglering. Den principiella utgångspunkten för utformningen av en sådan reglering måste enligt OSK vara att allmänhetens tillgång till information hos myndigheterna inte får försämrats genom övergången till ADB. Sättet för informationens tillhandahållande bör däremot kunna ändras i den mån den nya tekniken gör det nödvändigt eller önskvärt. Där så är möjligt bör man utnyttja datateknikens förmåga att förbättra allmänhetens tillgång till information.

Vad OSK sålunda anfört har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Från många håll, bl. a. från sådana instanser som representerar massmedia, har betonats vikten av att tillgången till information inte försämrats genom den tekniska utvecklingen utan att man i stället tar till vara den nya teknikens möjligheter att förbättra informationstillgången.

Även jag finner det vara av största vikt att se till att offentlighetsprincipen inte urholkas genom att myndigheterna använder ADB och annan modern teknik för lagring av information. Det kan inte komma i fråga att låta allmänhetens rätt att få del av upplysningar hos en myndighet bero av vilket medel som begagnas för att lagra upplysningarna. Som OSK har anfört uppträder emellertid vissa svårigheter, om man vill tillämpa TF:s regler om allmänna handlingar på ADB-upptagningar. Särskilt gäller detta frågan om hur sådana upptagningar i den mån de är offentliga skall göras tillgängliga för allmänheten. Jag delar således OSK:s grunduppfattning att datatekniken när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen kräver en lagteknisk reglering. Utgångspunkten för regleringen bör dock enligt min mening vara att man så långt möjligt låter de nuvarande bestämmelserna om handlingar gälla även för tekniska upptagningar och ger en särskild reglering endast i fall då dessa bestämmelser inte eller bara med svårighet kan tillämpas beträffande sådana upptagningar. Till frågan om den lagtekniska regleringen och de ändringar i 2 kap. TF som den bör innebära återkommer jag i följande avsnitt.

Några remissinstanser har påtalat att OSK inte har berört frågan om vad som i upphovsrättshänseende kommer att gälla beträffande ADB-upptagningar, om de skall omfattas av offentlighetsprincipen. Enligt min mening faller denna fråga utanför ramen för förevarande lagstiftningsärende. Jag vill emellertid med anledning av vad som har förekommit under remissbehandlingen påpeka att frågan hur myndighets handlingar skall betraktas i upphovsrättshänseende nyligen har tagits upp i samband med att förslag till ändringar i upphovsrättslagen har förelagts riksdagen (prop. 1973: 15) samt att frågan vad som i det avseendet bör gälla i fråga om ADB-upptagningar är föremål för överväganden på samnordiskt plan.

6.2.2 Den lagtekniska lösningen

OSK anser, som jag har nämnt förut, att TF:s regler om handlingar inte i sin helhet kan tillämpas på datalagrad information. På grund därav föreslår OSK att 2 kap. TF kompletteras med bestämmelser om sådan information. Förslaget innebär att upptagningar för ADB sidoställs med handlingar och i så gott som varje paragraf i kapitlet blir föremål för särskilda bestämmelser. I åtskilliga fall överensstämmer dock dessa av OSK föreslagna bestämmelser i sak med dem som gäller för handlingar. I fråga om andra tekniska upptagningar, dvs. sådana som kräver annan teknik än ADB för att kunna läsas eller avlyssnas, föreslår OSK att reglerna om handlingar skall göras generellt tillämpliga.

OSK har övervägt om man inte som objekt för reglerna om datalagrad information borde ha själva informationen. Eftersom TF:s nuvarande regler har ett konkret föremål, nämligen handling, som objekt, anser OSK emellertid att de nya reglerna bör utformas på motsvarande sätt. OSK har valt att i den föreslagna lagtexten använda begreppet upptagning för ADB och menar härmed den upptagning i vilken uppgifterna fixerats i ett minne, ett s. k. datamedium.

Enligt OSK:s mening vore det önskvärt att finna en utformning av TF som kunde förväntas göra den tillämplig på alla framtida tekniker för bevaring av information. Eftersom det knappast kan förutses vilka vägar den tekniska utvecklingen kan komma att gå, avstår dock OSK från att söka utforma regler som uttryckligen innefattar även alla nytillkommande tekniska lösningar. OSK förutsätter att frågan om offentlighetsprincipens tillämpning på nya metoder på området kan lösas övergångsvis i praxis.

OSK:s förslag till lagteknisk lösning har godtagits av flertalet remissinstanser. Från några håll har emellertid kritiska synpunkter förts fram. Sålunda vänder sig hovrätten över Skåne och Blekinge, massmedietredningen, DAK och JO mot att OSK inte har låtit handlingsbegreppet omfatta även upptagningar för ADB. Enligt JO:s uppfattning är det av grundläggande betydelse att hålla fast vid att regleringen i 2 kap. TF också i fortsättningen skall utgå från begreppet handling och att detta skall innesluta alla informationsbärande medier, alltså även datamedier. I några remissvar riktas också anmärkning mot att OSK har gjort skillnad mellan olika slag av upptagningar, beroende på om de är avsedda för ADB eller om de kan läsas eller avlyssnas med annan teknik. Bl. a. sätter hovrätten över Skåne och Blekinge i fråga om begreppet upptagning för ADB är så klart till sin innebörd att distinktionen kan upprätthållas i praktiken. Såväl hovrätten som massmedietredningen och DAK anser att begreppet handling bör omfatta alla

former av upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel.

Flera remissinstanser anser att begreppet upptagning är alltför vagt och att det kan föra tanken till själva informationen i stället för till ett konkret begrepp. Från andra håll anser man i stället att offentlighetsreglerna i TF bör ändras så att de uttryckligen tar sikte på själva informationen, oberoende av typ av lagringsmedium.

För min del vill jag till en början erinra om att TF f. n. är föremål för en fullständig översyn. Uppgiften att göra denna översyn har anförtratts massmedieutredningen och, såvitt gäller offentlighets- och sekretesslagstiftningen, OSK. Fram till dess att översynen har slutförts bör enligt min mening TF:s systematik och uppläggning i görligaste mån behållas. Vad det nu gäller är att i TF föra in de regler som är nödvändiga för att klargöra rättsläget beträffande tekniska upptagningar. Dessa regler bör ses som ett provisorium i avvaktan på resultatet av det pågående utredningsarbetet.

Vad jag nu har anfört leder till att man t. v. bör behålla TF:s nuvarande grundregel om allmänna handlingar som föremål för offentlighetsprincipen. I den mån det står något att vinna genom att, som vissa remissinstanser har föreslagit, i stället låta offentlighetsreglerna ta sikte på själva informationen, oberoende av på vilket sätt den lagras, får övervägas under den pågående översynen av TF.

Med hänsyn till angelägenheten att t. v. behålla handlingsbegreppet som objekt för offentlighetsprincipen får det anses mindre lämpligt att, som OSK har föreslagit, sidoställa ADB-upptagningar med handlingar och göra dem till föremål för en vidsträckt särreglering. Som jag tidigare nämnt har det i praxis redan slagits fast att upptagningar för ADB i princip faller under TF:s handlingsbegrepp. Enligt min mening finns det inte någon anledning att vid en lagreglering som sker under pågående översyn av TF gå ifrån denna praxis. Det kan visserligen invändas att det rent språkligt är mindre tillfredsställande att låta sådana upptagningar utgöra en form av handling. Det kan emellertid inte anses föreligga något hinder från språklig synpunkt att föreskriva att samma bestämmelser som gäller för handling skall tillämpas även på upptagning för ADB.

Som skäl för att sidoställa ADB-upptagningarna med handlingar har OSK även anfört behovet av särregler. Detta behov kan emellertid tillgodoses också om man inför en huvudregel om att bestämmelserna om handlingar tillämpas även beträffande upptagningar. I den mån upptagningar behöver bli föremål för särskilda bestämmelser, kan sådana meddelas som undantag från huvudregeln eller som en modifiering av denna.

Som framgår av vad jag nyss nämnde innebär OSK:s förslag att en uppdelning görs mellan olika slag av upptagningar, beroende på

om de är avsedda för ADB eller inte. Denna uppdelning, som har kritiserats av vissa remissinstanser, torde redan nu komma att ge upphov till gränsdragningssvårigheter, och svårigheterna kan komma att förstärkas i takt med den tekniska utvecklingen. Jag anser därför att man så långt möjligt bör låta samma regler gälla för alla slag av upptagningar som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel. Också från den synpunkten är det enligt min mening en fördel om ADB-upptagningarna, på samma sätt som OSK har föreslagit i fråga om andra tekniska upptagningar, förs in under TF:s regler om handlingar.

Sammanfattningsvis anser jag det sålunda förenat med påtagliga fördelar från lagteknisk synpunkt att, i avvaktan på en allmän översyn av reglerna om allmänna handlingars offentlighet, föra in såväl ADB-upptagningar som andra tekniska upptagningar under bestämmelserna om handling i 2 kap. TF. Härigenom blir det möjligt att inskränka särregleringen beträffande sådana upptagningar utan att behovet av klarläggande bestämmelser eftersätts.

Vad därefter gäller begreppet upptagning delar jag OSK:s uppfattning att det bör ligga till grund för lagstiftningen. I följande avsnitt ämnar jag återkomma till vad som närmare skall förstås med upptagning.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört föreslår jag att i 2 kap. 2 § TF förs in en regel om att kapitlets bestämmelser om handling skall tillämpas även på upptagning för ADB eller annan upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel. I det följande kommer jag att närmare behandla de särskilda regler som behövs beträffande sådana upptagningar. Jag vill emellertid redan här påpeka att det med en regel som den nyss förordade blir onödigt att göra något tillägg till huvudregeln om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. 1 § första stycket. Inte heller behöver hänvisningen till sekretesslagen i 1 § andra stycket föras med det av OSK föreslagna tillägget beträffande ADB-upptagningar.

6.2.3 Närmare om begreppet upptagning

I likhet med vissa remissinstanser anser jag att det i och för sig vore önskvärt att ge begreppet upptagning en helt och hållet konkret innebörd, motsvarande begreppet handling. Detta gäller naturligtvis särskilt om man i enlighet med vad jag nyss har förordat för in de tekniska upptagningarna under bestämmelserna om handling. Stora svårigheter uppstår emellertid när det gäller att finna ett lämpligt konkret objekt. I de fall då information har lagrats på exempelvis ett magnetband eller ett hålkort, skulle man visserligen kunna anse bandet resp. hålkortet som en upptagning. Förhållandena blir emellertid betydligt mer komplicerade, om en viss information finns i ett trumminne c. d. i en datamaskin. Skulle ett sådant minne anses utgöra en upptagning, skulle upptagningen, bl. a. med hänsyn till minnenas stora lagringskapacitet,

i de flesta fall komma att få ett alldeles för vidsträckt innehåll. Även minnenas beskaffenhet i övrigt gör att de får anses olämpliga som objekt för offentlighetsreglerna.

Enligt min mening bör i stället, som också har föreslagits under remsbehandling, med upptagning avses själva informationsinnehållet, dvs. den uppgift som har fixerats på det tekniska mediet. De olägenheter som uppstår genom att upptagningsbegreppet därmed får en mer abstrakt innebörd än begreppet handling, bör kunna övervinnas genom särskilda regler på vissa punkter, bl. a. när det gäller sättet för utlämnande.

I enlighet med det sagda bör med upptagning för ADB avses uppgift som är fixerad på någon form av datamedium och som alltså antingen finns i eller kan matas in i en datamaskin. Exempel på datamedier är i första hand magnetband samt skivminnen och trumminnen. Även hålkort och hålremsor används i stor utsträckning för att mata in uppgifter i en datamaskin. I sådant fall kan korten och remsorna bli att betrakta som datamedier och de uppgifter som har fixerats genom hålen att anse som upptagningar för ADB.

I begreppet upptagning för ADB bör emellertid också ligga att informationen är läsbar endast med ADB-teknik. Detta får betydelse i och med att nya typer av datamedier utvecklas. Redan nu kan man i viss utsträckning mata in tryckt eller handskriven information i datamaskin. På detta sätt kan traditionella handlingar komma att tjänstgöra som datamedier. I den mån de uppgifter som finns på handlingarna är visuellt läsbara, bör de inte anses falla under begreppet upptagning för ADB.

Som nyss nämnts är hålkort och hålremsor i stor utsträckning att betrakta som datamedier. Det förekommer emellertid ofta att hålkort och ibland även hålremsor är försedda med visuellt läsbar text. I den delen bör kortet eller remsan jämte texten anses utgöra en handling i traditionell bemärkelse. Det förekommer också att en uppgift på hålkort eller hålremsa läses med annan teknik än ADB. I så fall bör det anses föreligga teknisk upptagning av annat slag än ADB-upptagning.

OSK har framhållit att en viss information kan vara uppdelad på flera olika dataminnen, vilket medför att informationen, när man skall ta fram den, måste sammanställas från olika håll. Jag vill med anledning härav påpeka att vad jag nyss har anfört om begreppet upptagning innebär att varje uppgift som hämtas från ett och samma datamedium bör ses som en särskild upptagning.

Vad härefter gäller upptagning som inte är avsedd för ADB men som likväl kan läsas endast med tekniskt hjälpmedel kan som exempel nämnas uppgift som är upptagen på mikrofilm. Normalt är sådan film läsbar med hjälp av läsapparat. Det kan emellertid också inträffa att mikrofilm läses maskinellt genom att den matas in i datamaskin.

I sådant fall kan de uppgifter som finns upptagna på mikrofilmen också vara att anse som upptagningar för ADB.

Under begreppet upptagning som är avlyssningsbar endast med tekniskt hjälpmedel faller sådana uppgifter som har tagits upp på ljudband, grammfonskiva e. d. För att avlyssning skall kunna ske krävs i sådant fall någon form av uppspelningsapparat.

Vad jag nu har anfört om begreppet upptagning visar att gränserna i viss mån kan vara svåra att dra såväl mellan olika former av upptagningar som mellan upptagning och handling i traditionell bemärkelse. Enligt min mening är detta dock utan betydelse med hänsyn till att samma offentlighetsregler så långt möjligt skall tillämpas i samtliga fall. Skulle det på någon punkt gälla olika regler, är det naturligt att man i första hand tillämpar reglerna om handling. Det viktiga är emellertid att se till att offentlighetsgrundsatsen inte urholkas utan att den — inom de särskilt angivna gränserna — i varje särskilt fall tillämpas på det sätt som bäst tillgodoser den enskildes intressen.

6.2.4 Frågan när upptagning skall betraktas som allmän

Huvudregeln om när en handling skall anses som allmän finns i 2 kap. 2 § första stycket TF. Regeln innebär att varje handling som förvaras hos stats- eller kommunalmyndighet är att betrakta som allmän, vare sig handlingen kommit in till myndigheten eller upprättats där.

Vid bestämmandet av om en ADB-upptagning skall anses som allmän kan det enligt OSK:s mening inte vara avgörande hur den förvaras. OSK erinrar om att det inte är ovanligt att driftsansvaret för ADB ligger hos en annan myndighet än den som svarar för en upptagnings innehåll och utnyttjar det material som finns i den. Det kan vidare förekomma att driften uppdras åt ett privat företag eller en organisation som inte är att betrakta som myndighet. Med hänsyn härtill föreslår OSK att till 2 kap. 2 § TF skall fogas en föreskrift om att ADB-upptagning är allmän så snart en myndighet förfogar över den. Vad som innefattas i begreppet förfogande klargörs genom en bestämmelse som föreslås bli intagen i 2 kap. 5 §. Enligt denna bestämmelse skall en myndighet anses föfoga över en upptagning i den mån myndigheten har befogenhet och möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form. Vad OSK sålunda anfört har i allmänhet godtagits av remissinstanserna.

För min del vill jag till en början erinra om mitt tidigare uttalande att utgångspunkten för regleringen beträffande tekniska upptagningar bör vara att de så långt möjligt omfattas av samma bestämmelser som gäller för handling och att särregler ges endast när bestämmelserna om handling inte eller bara med svårighet kan tillämpas. När det gäller att ställa upp grundkriteriet för när en upptagning skall anses som allmän finns det enligt min mening inte någon anledning att avvika från vad som i detta hänseende gäller för handling. Avgörande bör alltså vara

om upptagningen förvaras hos en statlig eller kommunal myndighet, dvs. om den har kommit in till eller upprättats hos en sådan myndighet. Det bör därvid enligt min mening vara utan betydelse, om myndigheten själv använder sig av upptagningen eller om den endast lagrar eller bearbetar upptagningen för annan myndighets räkning. Vidare bör det i detta sammanhang vara utan betydelse om den myndighet där upptagningen finns har tekniska eller ekonomiska möjligheter att föra över upptagningen till läsbar eller avlyssningsbar form. Oavsett hur det förhåller sig i detta avseende, bör upptagningen anses förvarad hos myndigheten och därmed allmän. Som jag senare skall återkomma till kan emellertid en myndighets möjligheter att föra över en upptagning till läsbar eller avlyssningsbar form få betydelse när det gäller att avgöra om skyldighet föreligger att tillhandahålla upptagningen.

Emellertid kan man, när det gäller upptagningar, inte helt och hållet nöja sig med den nu berörda huvudregeln, dvs. att en upptagning är allmän när den förvaras hos myndighet. Som OSK har påpekat förekommer det att databehandling utförs för myndigheters räkning vid privata företag eller andra organisationer som inte är att anse som myndigheter i TF:s mening. En upptagning som har kommit in till eller upprättats hos ett sådant företag e. d. och som används i en myndighets verksamhet bör givetvis inte vara undandragen offentligheten. Huvudregeln om när upptagningar skall anses allmänna bör därför kompletteras med en regel om att upptagning skall anses förvarad hos myndighet och därmed betraktas som allmän även i fall då den har kommit in till eller upprättats hos annan än myndighet, under förutsättning att myndighet förfogar över upptagningen. Den nu förordade regeln bör föras in i 2 kap. 2 § TF.

Frågan i vad mån en myndighet förfogar över upptagning som finns hos ett privat företag e. d. får avgöras med ledning av bl. a. det avtal som har träffats mellan myndigheten och företaget. För att en myndighet skall anses förfoga över en ADB-upptagning bör det, som OSK har anfört, normalt förutsättas att myndigheten har rätt att föra över upptagningen till visuellt läsbar form. En sådan överföring kan ske genom att myndigheten har en terminal e. d. som är kopplad till den privata dataanläggningen. På samma sätt bör man, när det gäller upptagningar som kräver tekniskt hjälpmedel för att kunna avlyssnas, förutsätta att myndigheten kan föra över upptagningen till avlyssningsbar form. Till skillnad från OSK anser jag det inte behövt med en särskild regel om vad som sålunda skall avses med förfogande.

Jag vill påpeka att de regler som jag nu har behandlat avser endast frågan när en upptagning är att anse som allmän. Ett annat spørsmål är hos vem framställning om utfående av upptagning skall göras och vem som prövar sådan framställning. Till denna fråga ämnar jag återkomma i ett följande avsnitt.

I 2 kap. 5 § TF finns vissa bestämmelser om den närmare tidpunkt då en handling skall anses inkommen eller upprättad. Enligt min mening bör dessa regler kunna tillämpas på tekniska upptagningar utan att, som OSK har föreslagit, paragrafen behöver förses med något tillägg. Jag avser emellertid att göra några kommentarer till paragrafen i specialmotiveringen.

6.2.5 *Upptagning som utgör led i bearbetning*

I 2 kap. 4 § TF finns bestämmelser om minnesanteckning och annan uppteckning som myndighet har gjort endast för föredragningen eller beredningen av ett mål eller ärende. Sådan uppteckning skall anses som allmän handling hos myndigheten endast om den omhändertagits för förvaring, sedan målet eller ärendet blivit slutbehandlat.

OSK påpekar att det inom ADB finns motsvarigheter till sådana uppteckningar som nu har nämnts. Sålunda förekommer det inte sällan att en bearbetning görs i flera etapper. OSK föreslår att i 2 kap. 4 § TF tas in en föreskrift om att upptagning som utgör endast ett led vid bearbetning i datamaskin inte skall anses som allmän förrän bearbetningen har avslutats.

Den sålunda föreslagna regeln har vid remissbehandlingen kritiserats från olika synpunkter. Det har bl. a. ifrågasatts om det är möjligt att generellt ange när en bearbetning skall anses avslutad och vad som skall utgöra led i bearbetningen. Några remissinstanser anser att en upptagning som utgör mellanled bör behandlas på samma sätt som minnesanteckning och annan liknande uppteckning och alltså betraktas som allmän endast om den "omhändertas för förvaring" efter det att bearbetningen har avslutats.

Även jag anser att det i praktiken ofta måste bli svårt att avgöra om en viss upptagning utgör endast mellanled i en ännu ej avslutad bearbetning. Den generella regel som OSK har föreslagit om sådana mellanled får därför anses vara av mindre värde. Det är också att märka att det finns vissa register som förs med ADB-teknik och som i sin helhet ej blir avslutade så länge de används i tjänsten. Givetvis kan det inte komma i fråga att låta alla uppgifter som förs in i ett sådant register vara undandragna offentligheten.

Det nu anförda talar enligt min mening för att man inte ställer upp någon generell regel beträffande sådana upptagningar som kan sägas utgöra mellanled i en datateknisk bearbetning. Upptagningarna bör i stället i princip behandlas på samma sätt som andra upptagningar för ADB och alltså anses som allmänna enligt de nyss behandlade reglerna i 2 kap. 2 §. Uppenbarligen kan en sådan ordning ibland innebära vissa olägenheter för myndigheterna. Som jag senare skall återkomma till bör nämligen den myndighet som förfogar över en allmän upptagning i princip vara skyldig att på begäran tillhandahålla upptagningen i läsbar form.

Denna skyldighet bör emellertid, som framgår av det följande, inte vara ovillkorlig, utan tillhandahållande bör kunna vägras, om betydande hinder föreligger. Vidare bör myndigheten kunna dröja med att efterkomma en begäran om tillhandahållande, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena hos myndigheten. Ett dröjsmål får naturligtvis ofta anses befogat, om det begärda utlämnandet avser en upptagning som ingår i en pågående bearbetning.

Som tidigare nämnts innehåller 2 kap. 4 § TF en speciell regel som inskränker offentlighetsprincipen beträffande minnesanteckning eller annan uppteckning som har verkställts endast för föredragning eller beredning av ett mål eller ärende. Enligt min mening bör en motsvarande inskränkning av offentligheten ske såvitt gäller upptagning som är att anse som minnesanteckning eller liknande. Man kan emellertid på denna punkt inte nöja sig med att tillämpa den gällande bestämmelsen om handlingar. Denna bestämmelse innebär bl. a. att minnesanteckning e. d. faller utanför begreppet allmän handling endast så länge den befinner sig hos den myndighet som har upprättat anteckningen. Lämnas anteckningen till annan myndighet, tillämpas vanliga regler om när en handling är att anse som allmän. I fråga om upptagningar förekommer det inte sällan att de upprättas hos en viss myndighet för beredandet av ett mål eller ärende och att de därefter lämnas till en annan myndighet för databehandling eller annan teknisk bearbetning eller lagring. Det kan också inträffa att upptagningen redan från början finns hos den myndighet som endast ombesörjer den tekniska bearbetningen. Enligt min mening är det uppenbart att en upptagning bör vara undandragen offentligheten även när den på detta sätt förvaras hos annan myndighet än den som handlägger det mål eller ärende dit upptagningen hör.

Med hänsyn till det sagda bör 2 kap. 4 § TF förse med ett tillägg såvitt gäller upptagningar. För det första bör i enlighet med vad som gäller för handlingar föreskrivas att upptagning som har tillkommit endast för måls eller ärendes föredragning eller beredande hos en myndighet skall anses som allmän hos myndigheten endast om den efter målets eller ärendets slutbehandling har omhändertagits för förvaring. Härtill bör göras det tillägget att upptagningen, intill dess frågan om omhändertagande har avgjorts, inte heller skall anses som allmän hos annan myndighet, om den förvaras där endast för teknisk bearbetning eller lagring. Av detta följer att, om upptagningen förvaras hos den andra myndigheten för annat ändamål, exempelvis för att ligga till grund för beslut, vanliga regler om offentlighet skall tillämpas.

De nu berörda reglerna innebär att upptagningars offentlighet i vissa fall blir beroende av om de sparas i någon form hos den myndighet som har slutbehandlat det mål eller ärende dit upptagningen hör. Frågan i vad mån skyldighet föreligger att på detta sätt spara en upptagning faller utanför reglerna om offentlighet. På denna punkt gäller de

bestämmelser om arkivering m. m. som har meddelats beträffande myndigheterna.

6.2.6 Tillhandahållande av upptagning

Regler om tillhandahållande och utlämnande av allmän handling finns f. n. i 2 kap. 8 § TF. Det sägs där att allmän handling, som ej skall hållas hemlig, genast eller så snart det kan ske skall tillhandahållas den som vill ta del av handlingen för läsning eller för avskrivning på stället. Tillhandahållandet skall i sådant fall ske utan avgift. Den som vill ta del av en handling har också rätt att mot fastställd avgift få avskrift av handlingen. Skyldighet att tillhandahålla handling på stället föreligger inte, om betydande hinder möter. Inte heller är myndighet skyldig att för utlämnande framställa kopia av karta, ritning eller bild, om svårigheter möter och handlingen kan tillhandahållas på stället. I fråga om kommunal myndighet finns en särskild regel om undantag från skyldigheten att tillhandahålla avskrift av handling.

Enligt OSK:s mening bör principerna för tillhandahållande på stället av allmän handling i stor utsträckning gälla även beträffande ADB-upptagningar. Reglerna kan dock inte föras över oförändrade, bl. a. eftersom ADB-upptagningar inte utan vidare kan läsas eller skrivas av. OSK föreslår därför en särskild regel om att upptagning för ADB skall tillhandahållas i läsbar form. Med läsbar form bör, påpekar OSK, avses visuellt läsbar form. Upptagningens innehåll bör alltså antingen visas på bildskärm eller tillhandahållas i utskrift.

Mot vad OSK sålunda uttalat har jag lika litet som remissinstanserna något att invända. Om man tar hänsyn till även sådana upptagningar som kräver tekniskt hjälpmedel för att kunna avlyssnas, bör alltså huvudregeln om tillhandahållande på stället av upptagning vara att upptagningen på begäran av den som önskar ta del av den genast eller så snart det kan ske skall tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form. Till frågan i vad mån tillhandahållandet skall ske utan avgift ämnar jag strax återkomma.

Som framgår av de nyss återgivna reglerna i 2 kap. 8 § TF är myndigheternas skyldighet att tillhandahålla allmän handling på stället inte ovillkorlig. Sålunda kan tillhandahållande vägras, om betydande hinder möter. Till sådant hinder har ansetts kunna räknas utrymmesbrist eller handlingens ömtåliga beskaffenhet.

När det gäller tillhandahållandet av ADB-upptagningar uppstår det särskilda problemet att tillhandahållandet normalt förutsätter att myndigheten ställer datamaskin till förfogande och medverkar vid dess körning. En sådan körning kan vara förenad med olägenheter och kostnader. Fråga uppkommer då, om man såvitt gäller ADB-upptagningar skall göra avsteg från den hittillsvarande principen att tillhandahållande på stället av allmän handling skall ske utan avgift.

OSK anser att, även om en myndighets kostnader för framtagning av information kan bli relativt betungande, dessa kostnader är nödvändiga, om man vill slå vakt om offentlighetsprincipen. Avgiftsbeläggning för tillhandahållande på stället av ADB-upptagning bör därför inte komma i fråga. På denna punkt delar så gott som samtliga remissinstanser OSK:s uppfattning.

Även jag anser att den nuvarande avgiftsfriheten för tillhandahållande av allmän handling i princip bör gälla även beträffande alla former av tekniska upptagningar. Som jag strax skall återkomma till kan man dock tänka sig vissa fall då den som begär framtagning av tekniskt lagrad information skall få vidkännas kostnader.

Vad jag nu anfört innebär att avvägningen när det gäller tillhandahållande på stället av ADB-upptagning kommer att ske efter samma principer som enligt de nuvarande reglerna i 2 kap. 8 § TF gäller för handlingar i traditionell bemärkelse. Har myndigheten ledig datamaskinkapacitet eller omedelbar tillgång till en uppgift, exempelvis på bildskärm, bör en begäran om att få del av en upptagning efterkommas genast eller så snart den berörda personalens övriga uppgifter medger det. Detsamma bör gälla, om myndigheten inte har egen datamaskin men med ringa besvär och utan extra kostnad kan få tillgång till datamaskintid hos annan myndighet.

I många fall torde en myndighet med tillgång till datamaskin behöva göra en extrakörning med denna för att få fram en önskad uppgift. Det kan också tänkas att myndigheten måste hyra datamaskintid hos annan myndighet. I sådana fall kan sökanden ibland få finna sig i ett visst uppskov med tillhandahållandet. Ett sådant uppskov får emellertid anses väl förenligt med bestämmelsen om att handling skall tillhandahållas så snart det kan ske. I de fall myndigheten regelmässigt tar ut datalagrad information för eget behov vid vissa bestämda tidpunkter, kan det vara praktiskt att vänta med att effektuera en begäran om tillhandahållande av upptagning till en sådan tidpunkt.

I vilken utsträckning det blir möjligt för en myndighet att hyra datamaskintid hos en annan myndighet är, som OSK har påpekat, till stor del en anslagsfråga. Är tillhandahållandet av en ADB-upptagning förenat med avsevärda kostnader, bör detta i vissa fall kunna åberopas som hinder mot tillhandahållandet. Om det endast är ekonomiska skäl som utgör hinder för tillhandahållandet, bör emellertid sökanden kunna undanröja hindret genom att själv ställa datamaskinkapacitet till förfogande eller genom att på annat sätt bidra till kostnaderna. I sådant fall bör alltså avsteg kunna göras från principen om att allmänna handlingar skall tillhandahållas avgiftsfritt. Givetvis måste erforderliga säkerhetsåtgärder vidtas för att förebygga att upptagningen förstörs eller försvanskas.

Även när det gäller andra tekniska upptagningar än sådana som

är avsedda för ADB krävs det ofta att myndigheterna ställer tekniskt hjälpmedel till förfogande för att de skall kunna läsas eller avlyssnas. Det kan vara fråga om exempelvis läsapparat för mikrofilm eller uppspelningsapparat för ljudband. Det får anses följa av reglerna i 2 kap. 8 § TF att myndigheterna är skyldiga att utan avgift tillhandahålla sådant hjälpmedel och att detta skall ske så snart som möjligt. Har myndigheten inte tillgång till det tekniska hjälpmedel som behövs, bör den emellertid, som OSK har framhållit, inte vara skyldig att anskaffa hjälpmedlet. I sådant fall kan det alltså få anses föreligga "betydande hinder" mot tillhandahållande av den begärda upptagningen. Liksom när det gäller ADB-upptagningar bör emellertid sökanden ha möjlighet att undanröja hindret genom att själv ställa erforderligt hjälpmedel till förfogande.

För att begränsa behovet av kostnadskrävande extrakörningar med datamaskin föreslår OSK att man som ett ytterligare undantag från skyldigheten att tillhandahålla ADB-upptagning på stället, utöver fall då betydande hinder föreligger, skall föra in det fallet att upptagningens innehåll redan finns i läsbar form hos myndigheten. Detta förslag har allmänt godtagits vid remissbehandlingen. Några remissinstanser anser att man bör gå längre och vidga det berörda undantaget från skyldigheten att tillhandahålla upptagning till att avse även fall då innehållet är tillgängligt i läsbar form hos annan myndighet.

För min del anser jag att det inte kan begäras att en myndighet skall utföra körning med datamaskin för att ta fram en uppgift som redan finns i handling eller på annat sätt i läsbar form hos myndigheten. Jag godtar alltså OSK:s förslag på denna punkt. Emellertid behövs enligt min mening inte någon uttrycklig regel härom. En myndighet får anses ha uppfyllt sin allmänna skyldighet att tillhandahålla upptagning i läsbar form, om den tillhandahåller handling c. d. med motsvarande innehåll. Att det därvid inte bör krävas att handlingen i varje detalj överensstämmer med den tekniska upptagningen avser jag att återkomma till i specialmotiveringen. Jag vill inskjuta att den nu föreslagna ordningen får särskild betydelse om, i enlighet med vad jag ämnar förorda i det följande, det samtidigt förs in en principiell skyldighet för myndigheterna att överföra ADB-upptagning till läsbar form, om den haft betydelse för handläggningen av mål eller ärenden hos myndigheten.

Enligt min mening talar onekligen vissa praktiska skäl för att man, som föreslagits av vissa remissinstanser, vidgar undantaget från myndigheternas skyldighet att tillhandahålla upptagningar till att avse även sådana fall då en upptagnings innehåll finns i läsbar form hos en annan myndighet än den hos vilken tillhandahållandet har begärts. Det måste emellertid i sådant fall krävas att tillhandahållandet hos den andra myndigheten kan ske utan beaktansvärd olägenhet för sökanden.

Vidare måste självfallet den myndighet där tillhandahållandet begärts ge sökanden anvisning på vilken myndighet som han skall vända sig till.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört föreslår jag att i 2 kap. 8 § TF förs in en bestämmelse om att skyldighet inte föreligger att tillhandahålla upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel, om upptagningens innehåll finns i läsbar form hos annan myndighet och tillhandahållandet där kan ske utan beaktansvärd olägenhet för den som vill ta del av upptagningen.

Vad som skall avses med beaktansvärd olägenhet får naturligtvis avgöras från fall till fall. Enligt min mening bör det dock regelmässigt anses föreligga beaktansvärd olägenhet, om den myndighet där upptagningens innehåll finns i läsbar form är belägen på en annan ort än den där den myndighet finns som sökanden först har vänt sig till.

Ett annat särskilt problem som uppstår vid tillhandahållande av datalagrad information är, som tidigare nämnts, att en viss begärd information kan vara uppdelad på flera olika upptagningar och att det krävs en sammanställning och ibland även bearbetning av de olika upptagningarna för att informationen skall erhållas. En sådan sammanställning eller bearbetning sker normalt med hjälp av särskilda dataprogram. Som OSK har påpekat kan det emellertid inte utan vidare anses åvila myndigheten på grundval av offentlighetsprincipen att utföra sammanställning och bearbetning av datalagrat material. Enligt OSK:s uppfattning bör som huvudprincip gälla att allmänheten skall ha tillgång till datalagrad information i samma utsträckning som myndigheten. Detta leder till att, om uppgifter har matats in i datamaskin och lagras i oförändrat skick, den enskilde skall ha rätt att ta del av dessa uppgifter. Om uppgifterna inte finns kvar oförändrade utan har gjorts till föremål för bearbetning, är det resultatet av bearbetningen som den enskilde har anspråk på att få ta del av. Däremot bör myndigheten inte vara skyldig att på begäran utföra bearbetning i annat fall än när ett program finns utarbetat och den begärda bearbetningen är förberedd för myndighetens eget behov.

Vad OSK sålunda anfört har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Några instanser är dock kritiska mot OSK:s uppfattning att myndighet inte alltid skulle vara skyldig att utnyttja ett dataprogram som finns tillgängligt.

För min del finner jag det viktigt att slå fast att allmänhetens fria tillgång till allmänna handlingar enligt de nu gällande reglerna inte innebär en skyldighet för myndigheterna att ställa samman eller bearbeta information. I den mån en myndighet utför sådant arbete sker det, som OSK har påpekat, inte på grund av TF:s offentlighetsprincip utan av serviceskäl. Också när det gäller datalagrad information bör allmänheten kunna göra anspråk på att få del endast av sådan information

som är omedelbart tillgänglig för myndigheten och som inte omfattas av någon sekretessbestämmelse. Det kan härvid röra sig om uppgifter som lagrats i oförändrat skick eller om uppgifter som bearbetats för myndighetens eget behov. Jag delar emellertid den av vissa remissinstanser uttryckta uppfattningen att det skulle kunna leda till godtycke om en myndighet inte alltid skulle vara skyldig att använda ett dataprogram som redan finns utarbetat för framtagning av viss data-lagrad information och som är tillgängligt för myndigheten. I motsats till OSK anser jag därför att myndigheten i princip bör vara skyldig att utnyttja ett sådant program för att ge allmänheten tillgång till informationen i den utsträckning programmet medger. Däremot kan jag inte biträda vissa andra remissinstansers förslag om att myndighet skall vara skyldig att, om viss information inte kan tas fram med hjälp av redan utarbetat program, låta göra upp ett program för att allmänheten skall få tillgång till informationen. En sådan skyldighet skulle kunna leda till ett betydande merarbete för myndigheterna. Jag vill emellertid framhålla att vad jag nu har sagt inte utesluter att myndighet av serviceskäl tillmötesgår en begäran om utlämnande av viss information genom att låta göra upp program.

Som jag skall återkomma till i följande avsnitt bör frågor som gäller utlämnande av upptagning prövas av den myndighet som förfogar över upptagningen. Detta innebär att, i de fall då en upptagning förvaras hos en myndighet som endast utför teknisk bearbetning e. d. för en annan myndighets räkning, det normalt är den myndighet för vars räkning bearbetningen sker som prövar utlämnandefrågor. Det är också denna myndighets förfoganderätt över dataprogram som bör vara avgörande för i vad mån ett program skall behöva användas för framtagning av information. Även om sålunda den myndighet som utför den tekniska bearbetningen av en upptagning har andra program tillgängliga, är det endast sådana program som är tillgängliga för den myndighet som prövar utlämnandefrågan som behöver användas. Spörsmålet huruvida ett program på detta sätt är tillgängligt eller inte får avgöras med ledning av bl. a. det avtal som kan ha träffats mellan myndigheterna.

När det därefter gäller rätten för enskild att mot fastställd avgift erhålla avskrift av handling anser OSK att denna rätt i princip bör avse även ADB-upptagning. I stället för avskrift bör man dock i fråga om upptagningar begagna termen utskrift. Mot detta förslag har jag lika litet som remissinstanserna något att invända. Rätten att erhålla utskrift bör självfallet gälla även andra tekniska upptagningar än sådana som är avsedda för ADB.

Såvitt gäller statliga myndigheter finns f. n. bestämmelser om avgift för tillhandahållande av avskrift i expeditionskungörelsen (1964: 618). Genomförs de av mig nu förordade reglerna, bör expeditionskungörelsen kompletteras med särskilda avgiftsbestämmelser beträffande ut-

skrift av teknisk upptagning. Frågan om komplettering av expediti-
kungsörelsen får tas upp senare.

Som jag tidigare nämnt innehåller 2 kap. 8 § TF en särskild regel
om enskilds rätt att erhålla avskrift av handling som förvaras hos
kommunal myndighet. Regeln innebär att, om handlingen kan tillhand-
hållas på stället, rätt att erhålla avskrift föreligger endast i den ut-
sträckning som särskilt föreskrivs i kommunallag eller i övrigt.

Enligt OSK:s mening saknas anledning att behålla den berörda sär-
regeln för de kommunala myndigheterna. OSK anser därför att man i
förevarande sammanhang bör ändra TF, så att skyldigheten att mot
fastställd avgift lämna ut avskrift av handling och utskrift av upptag-
ning kommer att gälla generellt även för kommunerna. Detta förslag
har allmänt godtagits av remissinstanserna. Också jag anser att det bör
genomföras. Jag förordar alltså att särregeln för kommunal myndighet
i 2 kap. 8 § TF tas bort.

När det gäller frågan om vilka avgifter som skall tas ut på det kom-
munala området, anser jag liksom OSK att det bör ankomma på kom-
munerna själva att fastställa de avgifter som behövs. Jag utgår från att
de statliga avgiftsbestämmelserna i stort sett kommer att tjäna som
mönster.

OSK diskuterar särskilt om myndigheternas skyldighet att lämna ut
upptagning för ADB bör innebära även ett åliggande att på begäran
lämna ut kopia av själva datamediet, dvs. magnetbandet, hålkortet etc.
OSK tillbakavisar emellertid tanken på en sådan skyldighet. Om myn-
digheterna alltid skulle behöva lämna ut kopia av datamediet, skulle
enligt OSK de bestämmelser till skydd mot bl. a. integritetsintrång till
följd av ADB som föreslås i annat sammanhang kunna kringgås genom
att det utlämnade datamediet användes i strid mot skyddsbestämme-
lserna.

Den uppfattning som OSK sålunda har fört fram har kritiserats
av en rad remissinstanser. Man anser bl. a. att det med hänsyn till
den tekniska utvecklingen borde te sig alltmer naturligt och praktiskt
att låta offentlighetsprincipen inrymma också direkttillgång till data-
medier. Vill man uppnå en spärr mot att utlämnade datamedier an-
vänds på ett sätt som kan medföra otillbörligt integritetsintrång, är det
enligt flera av remissinstanserna tillräckligt med de regler som OSK
föreslår i annat sammanhang. Det framhålls också att den föreslagna
spärren är bristfällig, eftersom optisk läsning i framtiden torde bli
allt vanligare och man därmed kan bygga upp dataregister enbart med
hjälp av sådana utskrifter av ADB-upptagningar som myndighet läm-
nar ut.

För min del finner jag det uppenbart att det inte är erforderligt för
tillgodoseende av de intressen som bär upp offentlighetsprincipen att
den enskilde ges rätt att få ut kopia av datamedium. Emellertid är det

givetvis i många fall mest praktiskt både för myndigheten och för den enskilde om ADB-upptagningar tillhandahålls på så sätt att en kopia av datamediet lämnas ut. Samtidigt är det emellertid angeläget att så långt möjligt förhindra att utlämnade uppgifter används för ADB på ett sätt som kan medföra otillbörligt integritetsintrång. Som förut har nämnts föreslår OSK åtskilliga regler som direkt tar sikte på att förebygga sådant intrång. Bl. a. föreslås en regel om förbud mot utlämnande av personuppgift ur dataregister, om det kan antas att uppgiften skall användas för ADB antingen här i landet i strid med den föreslagna lagstiftningen om personregister eller i utlandet.

Enligt min mening har den av OSK föreslagna förbudsregeln ett visst värde som medel att förebygga otillbörligt integritetsintrång. Som framgår av det följande anser jag därför att regeln bör införas och, såvitt gäller myndigheter, tas in i sekretesslagen. Det är emellertid uppenbart att det i många fall måste bli mycket svårt för en myndighet att avgöra om det föreligger risk för att en uppgift som begärs utlämnad skall användas på ett otillbörligt sätt. Det kan därför förutses att myndigheterna ofta anser sig inte kunna vägra utlämnande. Uppenbarligen föreligger därvid en särskilt stor risk för otillbörligt integritetsintrång genom ADB, om en uppgift lämnas ut i form av kopia av datamedium. Som framhållits under remissbehandlingen kan man visserligen genom s. k. optisk läsning bygga upp dataregister enbart med hjälp av utskrifter av ADB-upptagningar. Denna metod är dock ännu så länge tämligen dyrbar och har begränsat användningsområde. I viss utsträckning kommer därför obehörig dataregistrering att förhindras, om myndigheterna i enlighet med vad OSK förordar har en generell rätt att vägra att lämna ut kopia av datamedium. Enligt min mening är det en fördel om denna rätt lagfästs. Jag föreslår därför att i 2 kap. 8 § TF tas in en uttrycklig föreskrift att myndighet inte är skyldig att lämna ut ADB-upptagning på annat sätt än genom tillhandahållande av utskrift av upptagningen.

Givetvis måste det inträffa fall då det står klart för en myndighet att det inte föreligger risk för otillbörligt integritetsintrång, om kopia av datamedium lämnas ut. Myndigheten bör då vara oförhindrad att lämna ut sådan kopia, om sökanden begär det och utlämnandet kan ske utan olägenhet för myndigheten. Utlämnandet sker emellertid i sådant fall inte med stöd av offentlighetsprincipen utan som ett led i myndighetens serviceverksamhet. Uppenbarligen har myndigheten rätt till ersättning för att den står till tjänst på detta sätt.

OSK påpekar slutligen att ADB-tekniken medför stora möjligheter att inhämta uppgift hos myndighet även på långa avstånd via terminaler av skilda slag eller genom s. k. on-lineförbindelse mellan datamaskiner. Begäran om anslutning av detta slag kan inte grundas på offentlighetsprincipen. Detta bör dock enligt OSK inte hindra att enskild i vissa fall skall kunna få tillstånd att ansluta terminal eller datamaskin

till statlig myndighets databank. Mot vad OSK sålunda uttalat har jag inte något att erinra. Liksom OSK anser jag att det inte behövs någon bestämmelse i TF om sådan anslutning.

6.2.7 Prövningen av frågan om utlämnande av upptagning

Enligt 2 kap. 9 § TF skall framställning om utfående av allmän handling göras hos den myndighet där handlingen finns. Det är i princip också denna myndighet som har att pröva frågan om utlämnande. Med utlämnande avses i detta sammanhang såväl tillhandahållande på stället som utlämnande av avskrift.

OSK har föreslagit att man i fråga om ADB-upptagningar inför en regel som innebär att frågan om utlämnande skall prövas av den myndighet som förfogar över upptagningen, dvs. har befogenhet och möjlighet att föra över den till läsbar form. Detta förslag har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen.

För min del anser jag liksom OSK att den nuvarande regeln om vem som prövar fråga om utlämnande av handling inte passar i alla situationer då det är fråga om utlämnande av upptagning. I de flesta fall torde det visserligen vara både naturligt och lämpligt att frågan om utlämnande prövas av den myndighet där upptagningen finns, dvs. den myndighet som för tillfället förvarar upptagningen. Som tidigare har nämnts förekommer det emellertid inte sällan att en myndighet förvarar en upptagning endast för att utföra teknisk bearbetning e. d. för annan myndighets räkning. I sådana fall är det oftast den myndighet för vars räkning bearbetningen sker som har bäst möjligheter att bedöma frågor som rör utlämnande av upptagningen.

Med hänsyn till det sagda föreslår jag att en särskild regel om upptagningar förs in i 2 kap. 9 § TF. Regeln bör i enlighet med OSK:s förslag ha det innehållet att framställning om utfående av upptagning skall göras hos den myndighet som förfogar över upptagningen samt att frågan om utlämnande prövas av denna myndighet. Regeln blir givetvis tillämplig inte bara när det är fråga om upptagning som förvaras hos myndighet utan också när det begärda utlämnandet avser upptagning som förvaras hos ett privat företag e. d. och som är att anse som allmän i enlighet med den tilläggsregel som jag tidigare har förordat i avsnittet 6.2.4. Vad jag där har sagt om i vilka fall en myndighet skall anses förfoga över en upptagning bör kunna tjäna till ledning även när det gäller att avgöra om en myndighet förfogar över en upptagning som förvaras hos annan myndighet. Frågan får således avgöras med ledning av bl. a. det avtal som kan ha träffats mellan myndigheterna och myndigheternas rätt att föra över upptagningen till läsbar resp. avlyssningsbar form.

Givetvis kan det med den nu förordade regeln ibland uppstå svårigheter för den enskilde att avgöra vilken myndighet som han skall vän-

da sig till när han vill få tillgång till en upptagning. Jag förutsätter emellertid att myndigheterna på denna punkt lämnar den vägledning som behövs. Det kan vidare inträffa att två eller flera myndigheter kan ha att pröva utlämningsfrågor rörande samma upptagning. Denna situation ämnar jag kommentera närmare i specialmotiveringen till 2 kap. 9 § TF.

Jag vill tillägga att det också kan förekomma att en myndighet utför teknisk bearbetning av en upptagning för enskilds räkning. En sådan upptagning blir att anse som allmän i enlighet med den tidigare berörda huvudregeln i 2 kap. 2 § första stycket TF. Givetvis måste frågan om upptagningens utlämnande i sådant fall prövas av den myndighet som utför den tekniska bearbetningen.

6.2.8 Övriga av OSK föreslagna ändringar i TF

I det föregående har jag behandlat ändringar som OSK har föreslagit i 2 kap. 1, 2, 4, 5, 8 och 9 §§ TF. OSK har dessutom föreslagit att 2 kap. 6, 7, 10, 11, 13 och 14 §§ TF skall ändras. Dessa ändringar blir fransett 7 § överflödiga, om man i enlighet med vad jag tidigare har förordat inför en föreskrift i 2 kap. 2 § att bestämmelserna om handling skall tillämpas även på teknisk upptagning. Min avsikt är emellertid att i specialmotiveringen närmare gå in på hur vissa av sistnämnda paragrafer bör tillämpas, när fråga är om tekniska upptagningar.

6.2.9. Sekretesslagens tillämpning på ADB-material m. m.

Som tidigare har nämnts är principen om allmänna handlingars offentlighet inskränkt genom bestämmelserna i sekretesslagen. I denna lag tas upp en rad olika fall då handling skall hållas hemlig. Som OSK har anfört kvarstår givetvis behovet av sekretess även sedan en viss uppgift har förts över från handling till upptagning för ADB. Enligt OSK:s uppfattning, som i denna del inte har mött någon erinran vid remissbehandlingen, bör i princip samma sekretessregler gälla för ADB-lagrade uppgifter som för handlingar. Jag är för egen del av samma åsikt. Givetvis bör sekretessreglerna omfatta även andra tekniska upptagningar än sådana som är avsedda för ADB.

Införs den av mig i det föregående förordade regeln i 2 kap. 2 § TF att kapitlets bestämmelser om handling skall tillämpas även på teknisk upptagning, innebär detta att även sekretesslagens föreskrifter om handlingar blir generellt tillämpliga på upptagningar. Det blir alltså onödigt att, som OSK föreslagit, föra in en uttrycklig bestämmelse härom i sekretesslagen.

Till frågan om andra ändringar i sekretesslagen återkommer jag i ett följande avsnitt i den allmänna motiveringen och i specialmotiveringen.

6.2.10 *Ikraftträdande*

Liksom OSK anser jag att 2 kap. TF i sin nya lydelse bör gälla fr. o. m. den 1 juli 1974.

6.3 ADB-teknikens inverkan på personlig integritet

6.3.1 *Allmänna synpunkter*

Som jag tidigare berört har frågan om ADB-teknikens inverkan på enskilda människors privatliv väckt en livlig debatt under senare år. Bl. a. har den åsikten förts fram att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor, inom vilken han kan avvisa sådan inblandning både från det allmänna och från andra som uppfattas som otillbörlig. Riskerna för en sådan otillbörlig inblandning har enligt många uppfattning ökat väsentligt genom ADB-teknikens utveckling.

För min del vill jag liksom OSK understryka att den enskildes rätt att bli lämnad i fred aldrig kan vara absolut i ett samhälle. Den privata sektorn måste begränsas av gemenskapens krav. Som framhållits av bl. a. JO kan man i ett utvecklat samhälle inte undvara personinformationssystem som ger underlag för beslut inom förvaltningen och näringslivet.

Det nu sagda innebär inte att personinformation skall kunna äga rum utan inskränkningar. Givetvis behövs vissa spärrar som garanterar att den enskildes privatliv inte skadas på ett otillbörligt sätt. Så länge personinformationen skedde med hjälp av manuellt förda register får den gällande lagstiftningen, framför allt reglerna om allmänna handlingars sekretess, på ett tillfredsställande sätt anses ha förhindrat sådan skada. Onekligen har emellertid situationen förändrats genom ADB-teknikens utveckling. Genom denna teknik kan man föra samman stora mängder av information i en enda enhet och därur snabbt göra olika sammanställningar och analyser. Genom lämplig organisation av ett ADB-system kan uppgifterna om enskilda personer hållas aktuella och tillgängliga på ett sätt som tidigare var helt omöjligt. En ytterligare ökning av informationsmöjligheterna kan erhållas genom samkörning av olika system.

I likhet med OSK och så gott som samtliga remissinstanser anser jag att de ökade informationsmöjligheter som sålunda följer av ADB-tekniken har medfört helt nya faror för otillbörligt intrång i den personliga integritetssfären. Utöver de reella riskerna i samband med insamling, bearbetning och utlämnande av information bör man, som OSK framhållit, observera den psykologiska effekt som vetskapen om ADB-teknikens möjligheter medför. Kravet på skydd mot otillbörligt intrång innefattar inte bara att det allmänna och andra enskilda rent faktiskt skall respektera det privata området i tillbörlig utsträckning utan också att de berörda skall kunna lita på att det förhåller sig så. En förutsätt-

ning för detta är att det finns insyns- och kontrollmöjligheter gentemot dem som har tillgång till den nya teknikens resurser.

Som flera remissinstanser framhållit bör emellertid rädslan för missbruk av datalagrad information inte undanskymma förhållandet att ADB-teknikens utökade användning också har haft mycket positiva effekter, både för samhällsekonomin och för samhällsplaneringen i stort. Tekniken har bl. a., såvitt gäller personinformationen, avsevärt ökat möjligheterna att hålla alla personuppgifter korrekta.

Trots ADB-teknikens positiva verkningar anser jag dock att situationen nu är sådan att det är hög tid att samhället vidtar åtgärder för att kontrollera den nya teknikens användning såvitt gäller personregistrering. Åtgärder bör sålunda vidtas för att så långt möjligt motverka riskerna för otillbörligt intrång i de enskildas privatliv. Självfallet är det därvid viktigt att se till att användningen av ADB inte försvåras i onödan utan att dess positiva effekter så långt möjligt tas till vara.

Liksom OSK anser jag att man svårligen kan lösa integritetsproblemet enbart genom en utbyggd sekretesslagstiftning. Även om man inför begränsningar i myndigheternas rätt att lämna ut material från ADB-register, hindrar man därmed inte att myndigheterna upprättar personregister för egen användning och inte heller att uppgifter cirkulerar mellan olika myndigheter. Vidare förhindras inte upprättandet av enskilda register.

För att komma till rätta med problemet föreslår OSK att det skall införas ett tillståndstvång för inrättande av sådana ADB-register som innehåller personuppgifter. Tillståndstvånget skall enligt OSK:s förslag i princip omfatta alla personregister, både på den offentliga och på den enskilda sidan. Personregistren skall också vara föremål för en fortlöpande tillsyn. Vissa typer av enklare register, som regelmässigt kan antas inte medföra otillbörligt integritetsintrång, skall enligt förslaget kunna undantas från tillståndstvånget och i stället underkastas anmälningsskyldighet.

Tillståndsprövningen och tillsynen föreslås bli anförtrödda åt en självständig myndighet, kallad datainspektionen, vars sammansättning ger garantier för att den förträder en bred medborgaropinion. Tillstånd till inrättande av personregister skall enligt förslaget kunna förenas med villkor i olika hänseenden. Föreskrifter beträffande förandet av personregister skall också kunna meddelas i efterhand, om det föranleds av tillsynen.

Vad OSK sålunda föreslagit har godtagits av det stora flertalet remissinstanser. Från några håll uttrycks emellertid farhågor för att det föreslagna tillståndstvånget kommer att medföra en alltför stor administrativ apparat och dra med sig betydande kostnader. Med hänsyn till de befarade kostnaderna framhålls av några remissinstanser, bl. a.

RSV, att man i stället för tillståndstvång enligt OSK:s förslag skulle kunna föreskriva en skyldighet att göra anmälan till datainspektionen inom viss tid före det att ADB-register med personuppgifter tas i bruk. Datainspektionen skulle därefter öva tillsyn över att användandet av registret inte medför otillbörligt integritetsintrång samt ha rätt att meddela föreskrifter och eventuellt förbjuda registrets förande.

Vid remissbehandlingen har också förts fram den åsikten att den personliga integriteten bör skyddas genom att integritetshotande register över huvud taget inte får existera. Detta anses kunna åstadkommas genom att data för varje person delas upp i identitetsröjande och icke identitetsröjande samt genom att de bägge typerna av data förs in i olika register. I sådant fall är det främst eventuella samkörningar som behöver kontrolleras. I fråga om sådan registrering som sker inom banksektorn har ifrågasatts om inte koncessionsgivning och tillsyn bör överlämnas till bankinspektionen, eftersom det här till betydande del rör sig om en tillsynsuppgift som bankinspektionen redan har.

För egen del vill jag till en början understryka att man för att komma till rätta med de föreliggande problemen knappast kan lita till enbart generella föreskrifter om när personregister skall få inrättas och föras. I stället är det, som OSK har påpekat, nödvändigt att avgöra frågan om otillbörligt integritetsintrång från fall till fall, dvs. beträffande varje särskilt register för sig. Jag anser därvid inte att man kan nöja sig med en anmälningsskyldighet och möjlighet för myndighet att ingripa i efterhand. Givetvis uppnår man avsevärt bättre garantier för att integritetsintrång inte skall uppkomma, om man i stället har ett system med tillståndsprövning. Enligt min uppfattning måste det därvid vara mest rationellt om en och samma myndighet har hand om all tillståndsprövning, alltså även inom exempelvis banksektorn. Att myndigheten i sin verksamhet skall samråda med redan existerande tillsynsorgan är självklart.

Enligt min mening medför vidare OSK:s förslag ett betydligt bättre integritetsskydd än det under remissbehandlingen framlagda förslaget att olika typer av persondata skall delas upp på skilda register och att därefter i första hand samkörningar skall bli föremål för kontroll. Att införa en sådan ordning beträffande samtliga personregister skulle också avsevärt komplicera förfarandet både för dem som inrättar personregistren och för den kontrollerande myndigheten.

Syftet med OSK:s förslag är, som framgår av det föregående, att skapa kontroll över datahanteringen i fråga om personinformation. Det är emellertid angeläget att se till att den styrning av utvecklingen som kontrollen för med sig inte blir onödigt betungande eller hämmande. Ett genomförande av OSK:s förslag medför otvivelaktigt vissa risker för att en administrativ apparat skapas som kan försvåra och fördyra den

samhällsnyttiga datahanteringen. Enligt min mening kan emellertid — något som OSK också har framhållit — dessa risker i hög grad nedbringas, om det organ som skall ha hand om den tillståndsprövning och tillsyn som förslaget innefattar ges sådana riktlinjer för sitt arbete att förfarandet blir smidigt och snabbt. Jag vill också kraftigt betona att varje reglering som införs på det under stark utveckling stadda datahanteringsområdet måste ses som ett provisorium. Det blir här fråga om lagstiftning på ett helt nytt område. I den mån erfarenheten visar att regleringen i något avseende blir onödigt betungande eller hämmande för utvecklingen måste ändringar och kompletteringar kunna genomföras.

Sammanfattningsvis anser jag i likhet med de flesta remissinstanserna att man i fråga om registreringen av personuppgifter bör införa ett system med tillståndsprövning och tillsyn i huvudsaklig överensstämmelse med vad OSK har föreslagit. Verksamheten bör handhas av en särskild myndighet, kallad datainspektionen. Principen för tillståndsgivningen bör i enlighet med OSK:s förslag vara att tillstånd skall meddelas, om det saknas anledning anta att det avsedda registret skall medföra otillbörligt intrång i personlig integritet. För att förebygga sådant intrång bör datainspektionen kunna meddela föreskrifter såväl i samband med tillståndsgivningen som på ett senare stadium.

Till frågan vad som skall avses med otillbörligt integritetsintrång avser jag att återkomma i ett följande avsnitt. Jag ämnar också i det följande ta upp frågan om tillståndspliktens omfattning, dvs. frågan huruvida datainspektionens prövning skall omfatta alla slag av register, oavsett vem som är huvudman. Vidare avser jag att i ett särskilt avsnitt behandla OSK:s förslag att vissa register skall vara underkastade endast anmälningsskyldighet.

OSK har diskuterat huruvida de speciella reglerna för dataregistrering bör utformas så att de ger skydd inte bara för enskildas personliga integritet utan också för andra intressen, t. ex. rikets säkerhet och enskilda företags integritet. OSK finner emellertid att en översyn av sekretessreglerna, säkerhetsanordningarna för informationssystem med ADB och i viss mån brottsbalkens regler är de utvägar som i första hand bör väljas för att möta farorna från datatekniken utanför den personliga integritetens område. För företagets del framhålls att också reglerna om illojal konkurrens och otillbörlig marknadsföring kan bli aktuella. Av de angivna utredningsuppgifterna ankommer frågorna om säkerhetsanordningar närmast på DASK, medan sekretessreglerna kommer att behandlas under OSK:s fortsatta arbete.

Att OSK sålunda har lämnat frågan om skydd för juridiska personer utanför den nu föreslagna regleringen beklagas av vissa remissinstanser. För min del har jag emellertid inte något att erinra mot vad OSK har anfört på denna punkt. Det är uppenbart att det f. n. är mest ange-

läget att lösa frågan om skydd för enskildas integritet och att den föreslagna regleringen åtminstone i ett inledningsskede bör inskränka sig till att tillgodose detta skyddsbehov.

I ett par remissvar har förordats att den föreslagna kontrollen utsträcks till sådana personregister som förs med annan teknik än ADB, t. ex. manuellt eller med hjälp av hålkortsmaskin. För min del är jag liksom OSK av åsikten att man åtminstone f. n. bör begränsa regleringen till det område där den framstår som mest påkallad, dvs. till personregister som förs med hjälp av ADB. Den vidare utvecklingen får visa om en utvidgning av det slag som har förordats under remissbehandlingen behövs. Jag vill här erinra om att kreditupplysningsutredningen i sitt tidigare nämnda betänkande (SOU 1972: 79) Kreditupplysning och integritet har lagt fram förslag i fråga om register som förs för kreditupplysning, oavsett vilken teknik som kommer till användning. Eventuella förslag med anledning av kreditupplysningsutredningens betänkande kommer att läggas fram senare. Givetvis måste härvid en samordning ske med den lagstiftning som nu är aktuell.

OSK har föreslagit att reglerna om tillståndsprövning och tillsyn jämte andra bestämmelser om dataregistrering tas in i en särskild lag. Jag har inte något att erinra mot detta. Liksom OSK anser jag att lagen bör kallas datalag.

6.3.2 Begreppet otillbörligt intrång i personlig integritet

Som jag tidigare har framhållit kan en rätt att bli lämnad i fred aldrig vara absolut i ett samhälle. Gemenskapens krav på insatser från den enskilde medför att man måste acceptera ett visst mått av intrång i privatlivet. Att göra någon skarp och detaljerad gränsdragning kring vad som bör vara tillåtet är knappast möjligt. Som OSK har påpekat måste man också räkna med att uppfattningen på detta område efter hand kommer att förskjutas.

Det är emellertid uppenbart att registreringen av personuppgifter i vissa fall kan gå så långt att den varken kan eller bör accepteras. Till belysning av när det sålunda bör anses föreligga otillbörligt intrång i personlig integritet vill jag i det följande göra några påpekanden. Redan här vill jag framhålla att det inte bara är uppgifternas natur som är av betydelse för avgörandet av frågan om otillbörligt integritetsintrång. Minst lika viktigt är hos vem uppgifterna registreras och hur de används.

När det gäller att avgöra vilken information som skall anses som särskilt ömtålig för den enskilde kan viss ledning hämtas i sekretesslagen. Åtskilliga av dess regler om förbud mot utlämnande av handlingar sikte på att skydda privatlivets helgd och förhindra att den enskilde skadas eller förklenas.

Som exempel på information, vars registrering den enskilde måste

uppleva som ett påtagligt intrång, kan i första hand nämnas sådana fakta som begångna brott, ådömda och verkställda påföljder samt tvångsåtgärder inom barnavårdens, nykterhetsvårdens eller den psykiatriska vårdens ram. På liknande sätt uppfattas ofta uppgifter om genomgångna sjukdomar, läkarbehandling, mottagen socialhjälp och liknande. Även uppgifter som rör en persons familjeförhållanden eller som är ägnade att belysa en persons inkomster, förmögenhet, skulder och ekonomiska ställning i övrigt upplevs av många som mycket ömtåliga.

En annan form av ömtålig information gäller enskildas åsikter, speciellt i politiska eller religiösa frågor. Som OSK har påpekat är det här fråga om förhållanden, om vilka utomstående kan ha endast fragmentariska kunskaper och där ändringar inte säkert blir föremål för registrering. Även när det gäller olika slag av värdeomdömen, betyg o. d. kan det diskuteras i vilken utsträckning registrering bör få ske. Här tillkommer att omdömen som fixerats i skrift lätt kan ge ett felaktigt intryck av exakthet och objektivitet. Dessutom förlorar omdömena ofta sin giltighet med tiden.

Som jag nyss har framhållit är det inte enbart informationens art och innehåll som är avgörande för frågan om otillbörligt intrång i personlig integritet. Från den enskildes synpunkt är det ofta av lika stor betydelse vem som får tillgång till informationen, dvs. om den blir tillgänglig endast för viss myndighet, för personer som har särskilda kontakter med den som informationen gäller eller för en vidare krets. Beträffande åtskilliga av de uppgifter som nyss har angetts som särskilt ömtåliga är det sålunda ofrånkomligt att de registreras av vissa myndigheter eller institutioner. Att så sker torde också i allmänhet accepteras av den enskilde. För att förhindra otillbörligt integritetsintrång gäller det framför allt att se till att inte uppgifterna sprids i vidare kretsar.

Som belysande exempel kan anföras registrering av uppgifter som rör en viss persons kreditvärdighet. Som OSK har påpekat kan det inte gärna uppfattas som otillbörligt om ett företag för anteckningar om sina erfarenheter av en kunds betalningsvanor och därefter använder sig av anteckningarna för att kräva förskottsbetalning för en ny beställning. Skulle däremot uppgifterna om kundens betalningsvanor lämnas ut till andra företag eller till kreditupplysningsinstitut kommer saken i ett annat ljus. Som ett annat exempel kan tas det fallet att en person som vill bli fri från värnpliktstjänstgöring lämnar vissa uppgifter om sitt psykiska tillstånd. Att dessa uppgifter registreras av den militära myndigheten bör den enskilde kunna godta. Däremot kan det uppfattas som otillbörligt, om de av honom lämnade uppgifterna används i ett helt annat sammanhang, t. ex. när personen i fråga ansöker om körkort.

Det sagda ger vid handen att stor vikt måste fästas vid om en viss information används för ett annat ändamål än den ursprungligen är avsedd för. Det kan finnas skäl att bedöma en sådan användning som

otillbörlig, även om det rör sig om uppgifter som i och för sig är av tämligen banal natur. Av betydelse är också hur stor mängd information som samlas på ett ställe. Det är inte minst på denna punkt som en helt ny situation har uppstått genom datateknikens utveckling. Att i en datacentral lagra alla tänkbara uppgifter om en person möter numera inte några tekniska svårigheter. Även om uppgifterna var för sig kan betraktas som ofarliga, kan hela den samlade massan av information innebära ett allvarligt hot mot den personliga integriteten. Saken kan uttryckas så, att varje enskild person med fog kan kräva att ingen myndighet eller annan enskild person har en fullständig kunskap om honom.

En företeelse som har diskuterats livligt under senare år är den selektiva direktreklam. Många har uppfattat denna reklam som otillbörlig och krävt att olika åtgärder vidtas för att begränsa dess användning. Till stor del torde dock kritiken ha riktat sig mot direktreklamens innehåll, något som faller utanför den egentliga frågan om integritetsintrång. I denna del måste givetvis ingripanden mot reklamen i första hand ske inom ramen för lagstiftningen om otillbörlig marknadsföring. Som framhållits av såväl OSK som KO kan emellertid viss form av direktreklam även utgöra otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Som exempel kan nämnas det fallet att reklam sänds ut till en grupp som har bestämts med ledning av en eller flera mycket personspecifika uppgifter.

Med det nu sagda har jag velat ange vissa omständigheter som bör beaktas av datainspektionen vid dess tillståndsprövning. De närmare principerna för tillståndsgivningen måste utbildas i praxis. Det anförda visar emellertid att tillståndsprövningen i många fall inte kommer att ha sin tyngdpunkt i frågan om ett visst register skall få inrättas eller ej. Det viktiga blir i stället att genom olika föreskrifter förebygga att registret används på ett sådant sätt att det uppkommer otillbörligt integritetsintrång.

För att närmare belysa vad jag nu har sagt vill jag som exempel ta register som är avsett att användas vid direktreklam. I regel torde det inte finnas anledning att vägra tillstånd till ett sådant register enbart med hänsyn till den avsedda användningen. Det blir emellertid en viktig uppgift för datainspektionen att förena tillståndet med föreskrifter som så långt möjligt förebygger risken för att direktreklamen ger upphov till otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Det kan också visa sig nödvändigt att utöva särskild tillsyn över registret. Visar sig meddelade föreskrifter ej vara tillräckliga, kan de kompletteras efter hand. Som jag närmare kommer in på i det följande, bör det också finnas möjlighet att återkalla meddelat tillstånd.

Liksom OSK anser jag att principerna för tillståndsgivningen bör komma till uttryck genom en allmän lagregel. Några remissinstanser har uttryckt som sin uppfattning att man i en sådan regel bör undvika

ordet integritet och i stället anknyta till TF:s regler om skydd för privatlivets helgd. Enligt min mening har emellertid termen integritet förekommit så ofta i den allmänna debatten under senare år att det är naturligt att använda termen även i lagtexten. Även formuleringen otillbörligt intrång finner jag på ett tillräckligt klargörande sätt uttrycka vad som avses.

Med hänsyn till det anförda föreslår jag att i datalagen tas in en regel om att datainspektionen skall meddela tillstånd till inrättande och förande av personregister, om det saknas anledning anta att, med iakttagande av de särskilda föreskrifter som meddelas, otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma. Till denna allmänna regel bör fogas en bestämmelse om att datainspektionen vid sin bedömning särskilt skall beakta arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret samt den inställning till registret som föreligger eller kan antas föreligga hos dem som kan komma att registreras.

I datalagen bör dessutom, som OSK har föreslagit, tas in vissa speciella bestämmelser om personregister som innehåller uppgifter av särskilt känslig natur, t. ex. uppgifter om brott, tvångsingripanden och olika former av vård. Tillstånd till inrättande och förande av sådana register bör i allmänhet meddelas endast myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter som det är fråga om. Vidare bör lagen innehålla en särskild bestämmelse om register som innehåller uppgift om någons politiska eller religiösa uppfattning. Till de nu berörda specialbestämmelserna avser jag att återkomma i specialmotiveringen.

Jag ämnar också i specialmotiveringen närmare gå in på frågan hur tillståndsprövningen skall gå till och vilka olika föreskrifter som skall få meddelas.

6.3.3 *Området för datainspektionens tillståndsprövning*

Som tidigare nämnts anser OSK att datainspektionen bör pröva frågan om tillstånd inte bara för enskilda personregister utan också för statens och kommunernas personregister. Härigenom betonas enligt OSK vikten av att tillåtligheten av ett register bedöms på samma sätt, oavsett vem som är huvudman. OSK framhåller att denna ordning kan komma i konflikt med beslut av statsmakterna om inrättande av personregister. Sådana konflikter bör enligt OSK i största möjliga utsträckning undvikas genom att datainspektionen får yttra sig i ärenden av detta slag och genom att stort avseende fästs vid dess mening.

Förslaget att datainspektionen skall pröva tillåtligheten av statliga register har satts i fråga från en del håll under remissbehandlingen. Framför allt har en rad remissinstanser på den statliga sidan kritiserat förslaget att datainspektionens tillståndsprövning skall omfatta register vars inrättande har beslutats av statsmakterna. Kravet på tillstånd från

datainspektionen framhålls som särskilt omotiverat i de fall då en myndighet genom lag eller annan författning har tillagts rätt eller skyldighet att föra personregister med hjälp av ADB. Även när det gäller personregister som inte regleras av författning men vars inrättande har beslutats av Kungl. Maj:t och riksdagen eller av endera av statsmakterna, exempelvis i samband med behandlingen av en anslagsfråga, anses det onödigt att tillåtligheten av registret prövas av datainspektionen. Det påpekas särskilt att ett tillstånd av datainspektionen i sådant fall skulle få karaktären av en överprövning av statsmakternas beslut. Den konstruktion som OSK har föreslagit anses olämplig även genom att datainspektionens beslut enligt förslaget skall kunna överklagas hos Kungl. Maj:t.

För egen del vill jag till en början starkt understryka vikten av att alla personregister, alltså även offentliga register, omfattas av det skyddssystem på ADB-området som nu föreslås. Detta är en förutsättning för att datainspektionen skall få den nödvändiga överblicken på området. Datainspektionens sakkunskap blir också härigenom utnyttjad på bästa sätt. Jag anser det vidare betydelsefullt att alla register så långt möjligt inordnas på samma sätt i kontrollsystemet. Det kan i det sammanhanget erinras om att mycket av den oro som har uppkommit till följd av personregistrering med ADB har gällt skilda offentliga register. Jag biträder därför i princip OSK:s uppfattning att tillståndsprövningen bör omfatta inte bara den enskilda sektorns ADB-register utan även statliga och andra offentliga register.

Av flera skäl torde det emellertid vara nödvändigt att särbehandla vissa statliga personregister. För det första bör riksdagen kunna besluta om inrättande av personregister för riksdagens egen verksamhet eller verksamheten hos organ som är underställt riksdagen. Vidare förekommer på den offentliga sektorn personregistrering av sådan vikt från allmän och enskild synpunkt att det är nödvändigt att frågan om registrens inrättande förbehålls statsmakterna själva. Ofta ges föreskrifter för registreringen i form av lag eller annan författning som meddelas av riksdagen och Kungl. Maj:t eller endera av dem. Exempel på register av denna typ finns bl. a. på rättsväsendets område.

Vad jag nu har sagt leder till att personregister vars inrättande beslutas av Kungl. Maj:t och riksdagen eller av endera av dem bör undantagas från datainspektionens tillståndsprövning. Undantaget bör gälla oberoende av om beslutet om registrets inrättande ges formen av lag eller annan författning eller kommer till uttryck på annat sätt. Det får förutsättas att statsmakterna beslutar om inrättande av ADB-register endast i sådana fall då det är starkt motiverat med hänsyn till registrets betydelse eller med hänsyn till övriga omständigheter. I de allra flesta fall torde offentliga register komma att vara av sådan beskaffenhet att de kan inrättas av myndighet och därmed faller under datainspektio-

nens tillståndsprövning. Jag anser det inte behövligt att statsmakernas beslutanderätt i fråga om inrättande av ADB-register preciseras närmare i lagen.

Det är enligt min mening viktigt att datainspektionens yttrande alltid inhämtas, innan statsmakterna beslutar om inrättande av ADB-register. Härigenom kommer man att kunna ta till vara datainspektionens speciella sakkunskap, samtidigt som garantier uppnås för att register aldrig kan inrättas i tysthet. Det kan också förutses att statsmakterna kommer att fästa stort avseende vid datainspektionens mening.

Som jag tidigare har nämnt bör beslut om tillstånd till personregister normalt förenas med särskilda föreskrifter. I de fall då Kungl. Maj:t eller riksdagen beslutar om inrättandet av ett personregister föreligger det givetvis inte något hinder att samtidigt meddela föreskrifter beträffande registret. Normalt torde det också i ett beslut om inrättande få sägas något om registrets ändamål eller vilka slag av personuppgifter som skall få ingå i registret. Det kan emellertid förutsättas att statsmakterna så långt möjligt överlåter åt datainspektionen att meddela föreskrifter. Givetvis är en sådan ordning särskilt naturlig när det gäller föreskrifter av detaljkaraktär. Datainspektionen bör därefter, på samma sätt som när det gäller andra personregister, öva tillsyn över att ett register som beslutats av statsmakterna inte används på ett sätt som leder till otillbörligt integritetsintrång. Har sådant intrång uppstått eller finns det anledning anta att intrång skall uppkomma, bör datainspektionen kunna ingripa med nya föreskrifter, allt i den mån de inte står i strid med beslut av Kungl. Maj:t eller riksdagen. Skulle en sådan situation uppstå som kräver åtgärd från någon av statsmakterna, bör det givetvis åligga datainspektionen att omedelbart göra anmälan härom.

Med den nu förordade ordningen anser jag att man beträffande de av statsmakterna inrättade personregistren får en minst lika god kontroll som beträffande övriga register att otillbörligt integritetsintrång inte skall uppkomma, samtidigt som riskerna för kompetenskonflikter undanröjs. Jag föreslår därför att i datalagen tas in regler som överensstämmer med vad jag nu har anfört. Lagen bör bl. a. innehålla en uttrycklig bestämmelse om att yttrande från datainspektionen skall inhämtas före statsmakternas beslut om inrättande av personregister.

6.3.4 Möjligheten att göra vissa register beroende av endast anmälan

Enligt OSK:s mening bör Kungl. Maj:t kunna besluta att vissa typer av enklare register skall undantas från tillståndstvånget och få föras efter endast anmälan till datainspektionen. OSK föreslår att sådant beslut skall kunna meddelas beträffande medlemsregister, personalregister, hyresgästregister, försäkringsbolags register över försäkringstagare, kundförteckningar samt andra register av liknande slag. Även om ett

register är av sådan typ att det skall kunna undantas från tillståndstvånget, är det emellertid enligt OSK:s uppfattning nödvändigt med vissa begränsningar i fråga om registerinnehåll och uppgifternas användning för att registret skall få föras efter endast anmälan. Bl. a. bör registret normalt inte få innehålla uppgift om födelsedatum. Eftersom frågan huruvida ett tilltänkt ADB-register är tillståndspliktigt eller underkastat anmälningsskyldighet ofta kan vara svårbedömd, föreslår OSK att datainspektionen skall kunna lämna bindande förhandsbesked i frågan.

Vad OSK sålunda uttalat har godtagits av det övervägande antalet remissinstanser. Från flera håll framförs emellertid kritik. Sålunda anmärker några instanser på att förslaget om undantag från tillståndstvånget är alltför vagt, medan andra anser att reglerna bör utformas så, att ett större antal register kommer att kräva endast anmälan. En rad remissinstanser är kritiska mot förslaget att födelsedatum normalt inte skall få ingå i ett register, om det skall kunna undantas från tillståndstvånget. Ett sådant villkor skulle, anser man, avsevärt begränsa de praktiska möjligheterna att använda anmälningsinstitutet. Kritik framförs också mot förslaget om förhandsbesked, varvid man pekar på den omfattande utredning som normalt kommer att krävas för sådant besked. JO slutligen avstyrker hela förslaget om undantag från tillståndstvånget, eftersom det inte låter sig göra att dra en klar gräns mellan tillståndskrävande och inte tillståndskrävande register. Under sådana förhållanden är det enligt JO mest ändamålsenligt att ha en enda och enhetlig ordning för den registerprovning som skall göras och låta formligt tillståndstvång gälla över hela fältet.

För min del anser jag det givetvis vara av stor vikt att man inte har en större administrativ apparat än nödvändigt när det gäller kontrollen av datahanteringen. Som jag har anfört i ett tidigare avsnitt är många ADB-register av stor nytta från samhällsekonomisk synpunkt, och det är angeläget att man inte försvårar deras inrättande genom ett onödigt omständligt förfarande hos datainspektionen. Det är också uppenbart att många register är sådana att det utan någon omfattande provning står klart att de inte innebär någon fara för otillbörligt integritetsintrång.

OSK:s förslag om undantag från tillståndstvånget får ses som ett försök att förenkla det administrativa förfarandet. Frågan är emellertid om förslaget tillgodoser detta syfte. Sålunda skall enligt förslaget en lång rad villkor vara uppfyllda för att ett register skall kunna få dispens från kravet på tillstånd. Beträffande ett av dessa villkor, nämligen kravet att ett register inte innehåller uppgift om födelsedatum, kan utan vidare sägas att det i mycket stor utsträckning begränsar de praktiska möjligheterna att använda anmälningsförfarandet. Att å andra sidan slopa detta villkor kan enligt min mening knappast komma i fråga med hän-

syn till födelsedatumets betydelse när det gäller att möjliggöra samkörningar mellan olika register.

Även om ett personregister inte innehåller uppgift om födelsedatum, kvarstår emellertid en mängd andra ganska svåröverskådliga villkor som måste vara uppfyllda för att registret skall kunna undantas från tillståndstvånget. För den som avser att inrätta ett register måste det ofta bli svårt att på förhand avgöra om samtliga dessa villkor är uppfyllda. Med hänsyn härtill kan det förutses att möjligheten att begära förhandsbesked av datainspektionen kommer att utnyttjas i stor omfattning. Den som vill inrätta ett register blir emellertid i sådant fall nödsakad att ge in en utredning som i de flesta fall torde bli nära nog lika omfattande som den som krävs för att datainspektionen skall kunna bedöma en tillståndsansökan. Om en registerförare å andra sidan avstår från att begära förhandsbesked och i stället endast gör anmälan, kan det tänkas att datainspektionen finner registret vara sådant att det kräver tillstånd och uppmanar registerföraren att ansöka härom. Registerföraren har då gjort en tidsförlust, jämfört med om han redan från början hade ansökt om tillstånd.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag liksom JO att det är mest rationellt att slopa anmälningsinstitutet och i stället låta formligt tillståndstvång gälla beträffande alla typer av register. Den som vill driva ett personregister slipper då fundera över om registret kräver tillstånd eller ej, samtidigt som datainspektionens handläggningsrutiner blir enhetligare genom att man får endast en enda typ av ärenden.

Även om man på detta sätt förenklar förfarandet genom att ha en enda ordning för kontrollen av personregistren, kvarstår kravet på att ett register inte skall behandlas på ett mer omständligt och tidskrävande sätt än som är nödvändigt. Detta krav bör enligt min mening tillgodoses på det sättet att datainspektionens tillståndsprovning blir mera summarisk beträffande vissa typer av register. På denna punkt kan man utnyttja OSK:s förslag om dispens från tillståndstvånget och sålunda införa en ordning som innebär att de register som omfattades av den föreslagna dispensmöjligheten i stället skall bli föremål för en förenklad tillståndsprovning. Bl. a. bör frågan om tillstånd normalt avgöras av en enda tjänsteman. I detta hänseende kan föreskrifter ges i datainspektionens instruktion.

På grund av det sagda anser jag att i datalagen inte bör tas in några bestämmelser om att vissa personregister skall vara beroende av endast anmälan.

6.3.5 Inskränkning i rätten att lämna ut uppgift

OSK påpekar att den föreslagna lagstiftningens syfte bl. a. är att skapa kontroll över möjligheterna att genom inhämtande av uppgifter från befintliga register bygga upp nya register som används för andra ända-

mål än de ursprungliga registren. Till största delen kan sådana förfaranden kontrolleras genom tillståndsprövningen. Det kan emellertid inte uteslutas, framhåller OSK, att tillståndssystemet kan kringgå, bl. a. genom att personregister upprättas utomlands. Med hänsyn härtill föreslår OSK en regel om att personuppgift som ingår i personregister inte får lämnas ut, om det finns anledning anta att uppgiften skall användas antingen för ADB inom landet utan tillstånd eller i utlandet. Datainspektionen skall dock kunna ge dispens från förbudet mot utlämnande, om det inte föreligger någon risk för integritetsintrång.

Vad OSK sålunda föreslagit har godtagits av flertalet remissinstanser. Från några håll befarar man emellertid att den föreslagna bestämmelsen kommer att visa sig ineffektiv. Vidare anser några remissinstanser att bestämmelsen såvitt gäller myndigheter bör tas in i sekretesslagen, eftersom den utgör en inskränkning i rätten att få ut allmän handling.

För min del har jag inte något att erinra mot att man inskränker rätten att lämna ut personuppgift i huvudsaklig överensstämmelse med vad OSK har föreslagit. Jag kan visserligen ansluta mig till vissa remissinstansers uppfattning att inskränkningen knappast medför något effektivt skydd mot att personregister upprättas obehörigen. Särskilt gäller detta naturligtvis register i utlandet. Som OSK framhållit är detta emellertid en fråga som inte kan lösas annat än genom internationella överenskommelser. I avvaktan på sådana anser jag att det föreslagna förbudet mot utlämnande kan ha ett visst värde.

Liksom OSK anser jag att datainspektionen bör ha viss möjlighet att ge dispens från utlämnandeförbudet. Enligt min mening bör dock denna dispensmöjlighet omfatta endast det fallet att det kan antas att en personuppgift skall användas för ADB i utlandet.

Som vissa remissinstanser påpekat utgör förbudet mot utlämnande en inskränkning i offentlighetsprincipen, i den mån det riktar sig mot myndigheter. Enligt min uppfattning är det en stor fördel om alla sådana inskränkningar kan samlas i en och samma författning. Förbudet torde också utan olägenhet kunna tas in i sekretesslagen. Eftersom förbudet skall gälla också för privata registerförare, kan man dock inte undvara en föreskrift om det i datalagen.

Med hänsyn till det sagda föreslår jag att man i såväl sekretesslagen som datalagen tar in bestämmelser om att personuppgift som ingår i personregister inte får lämnas ut, om det finns anledning anta att uppgiften skall användas för ADB i strid med datalagen, och att, om det finns anledning anta att personuppgift skall användas för ADB i utlandet, uppgiften får lämnas ut endast efter medgivande av datainspektionen. Vidare bör föreskrivas att datainspektionen får medge utlämnande endast om det kan antas att utlämnandet inte kommer att medföra otillbörligt intrång i personlig integritet.

6.3.6 Datainspektionens organisation

Liksom flertalet remissinstanser anser jag att OSK:s förslag till organisation för datainspektionen i stort sett bör godtas. Inspektionen bör alltså ledas av en styrelse, bestående av ordförande och åtta andra ledamöter. De krävande arbetsuppgifter som kommer att åvila inspektionen gör det enligt min mening befogat att låta ordföranden vara heltidsanställd. Han bör också vara inspektionens chef.

När det gäller styrelsemedlemmarnas kvalifikationer delar jag den från flera håll framförda uppfattningen att ordföranden bör vara lagfaren. Vad beträffar övriga styrelsemedlemmar är det, som OSK framhållit, angeläget att flertalet av dem har nära kontakt med den allmänna opinionen genom arbete i riksdagen eller i någon större organisation. Vidare är det lämpligt att styrelsen innehåller en ledamot med särskild sakkunskap i datateknik och informationsbehandling samt att även personer med erfarenhet av offentlig förvaltning resp. enskild näringsverksamhet är företrädde i styrelsen.

Jag har redan i ett tidigare avsnitt betonat angelägenheten av att handläggningen hos datainspektionen inte blir onödigt omständlig eller tidskrävande. Det kan därför inte komma i fråga att alla ärenden skulle behöva avgöras av styrelsen. Att som OSK föreslagit tillskapa ett arbetsutskott med uppgift att handlägga mera rutinbetonade ärenden anser jag dock mindre lämpligt. I stället bör, liksom när det gäller andra statliga myndigheter, enklare ärenden avgöras av ordföranden ensam eller av annan tjänsteman. Bestämmelser härom kan tas in i datainspektionens instruktion.

Till de ärenden som sålunda skall avgöras av ordföranden eller annan tjänsteman bör, i enlighet med vad jag tidigare anfört, höra ärenden om tillstånd till sådana enkla register som regelmässigt kan antas inte medföra fara för otillbörligt integritetsintrång. OSK har lämnat exempel på sådana register i den tidigare berörda bestämmelsen om undantag från tillståndstvånget.

Det är självklart att datainspektionen måste ha en ingående kontakt med ADB-områdets metodik och praktik samt noga följa utvecklingen på området. Enligt min mening kan detta ske på ett fullt tillfredsställande sätt utan att man, som föreslagits vid remissbehandlingen, inrättar ett rådgivande organ med dataexpertis vid sidan av datainspektionen. Jag anser det inte heller påkallat att, som föreslagits från annat håll, inrätta ett rådgivande organ med en bredare sammansättning. Dels förutsätter jag att all behövlig sakkunskap blir företrädd inom inspektionen, dels skulle ett sådant organ göra handläggningen alltför omständlig.

Enligt OSK:s förslag skall vissa bestämmelser om datainspektionens sammansättning tas in i datalagen. För min del förordar jag emellertid att, i enlighet med vad som är brukligt beträffande andra myndigheter, alla sådana bestämmelser tas in i datainspektionens instruktion.

I ett följande avsnitt avser jag att ta upp vissa ytterligare frågor om datainspektionens organisation och personalbehov. Jag ämnar där också behandla frågor om avgifter för inspektionens verksamhet och om anslag för kommande budgetår.

6.3.7 Datainspektionens roll som dataombudsman

OSK:s förslag innebär att datainspektionen också skall fungera som en dataombudsman eller klagomur, dit allmänheten kan vända sig med klagomål och förfrågningar rörande användningen av ADB för personregistrering. Datainspektionens beslut skall enligt förslaget kunna överklagas hos Kungl. Maj:t. JK eller JO skall kunna föra talan mot beslut varigenom tillstånd till personregister meddelats.

Vad OSK sålunda föreslagit har godtagits av flertalet remissinstanser. Från några håll har emellertid kritiska synpunkter förts fram. Bl. a. framhålls det som väsentligt att rollen som ombudsman inte kommer i något slag av beroendeförhållande till andra funktioner. För att detta skall undvikas föreslår vissa remissinstanser att datainspektionen i sin helhet organiseras fristående från andra myndigheter, eventuellt som ett riksdagens organ. Andra instanser menar att funktionen som dataombudsman bör fullgöras av en särskild tjänsteman inom datainspektionen eller att den bör lösas ur inspektionen och utövas helt fristående.

Flera remissinstanser tar upp JO:s roll i sammanhanget. Sålunda anser man bl. a. att uppgiften att bevaka allmänhetens intressen i förhållande till myndigheterna helt och hållet bör åvila JO, medan datainspektionens roll som ombudsman bör begränsas till att gälla allmänhetens relationer till privata registerförare. JO avstyrker för sin del förslaget att riksdagens ombudsmän skall få föra formlig besvärstalan mot datainspektionens beslut. Däremot, framhåller JO, skall ombudsmännen givetvis öva tillsyn över datainspektionens verksamhet på samma sätt som över all annan offentlig verksamhet som bedrivs av myndighet.

För min del anser jag det till en början självklart att datainspektionen organiseras som en särskild myndighet, fristående från andra myndigheter. Däremot finner jag inte anledning föreslå att inspektionen skall vara ett riksdagens organ.

Självfallet är det väsentligt från rättssäkerhetssynpunkt att datainspektionens beslut kan överklagas. Har inspektionen vägrat att bevilja tillstånd till personregister eller på annat sätt fattat beslut som går någon emot, har enligt vanliga regler den som beslutet rör rätt att föra talan mot det. För att integritetsintressena skall tillgodoses i erforderlig utsträckning är det emellertid viktigt att det också finns någon som har talerätt när det gäller positiva beslut. Naturligtvis kan det diskuteras att för sådant ändamål inrätta en särskild dataombudsman. En sådan ombudsman skulle i så fall också utöva en allmän tillsyn över datainspektionens verksamhet och ta emot klagomål från allmänheten.

Enligt min mening skulle det emellertid innebära en överorganisation att tillskapa en särskild dataombudsman. Allmänhetens intressen torde kunna tillgodoses fullt ut genom de kontrollorgan som redan finns. Sålunda anser jag, när det gäller möjligheten att överklaga datainspektionens beslut, att denna uppgift bör läggas på JK. Som har anförts under remissbehandlingen får JK anses lämpad att uppträda som allmänt ombud i datalagens tillståndsärenden och där tillvarata privatlivsintressena. Däremot anser jag inte att motsvarande befogenhet bör tilläggas riksdagens ombudsmän. Som JO själv framhållit torde det inte vara förenligt med JO:s uppgifter sådana de hittills uppfattats att JO skall kunna föra formlig besvärstalan.

Däremot bör JO, liksom när det gäller andra myndigheter, utöva en allmän tillsyn över datainspektionens verksamhet. Ingripande skall därvid kunna ske såväl efter klagomål från allmänheten som efter JO:s eget initiativ. Finner JO vid sin undersökning att datainspektionen beviljat tillstånd till ett personregister på alltför lösa grunder eller annars på sätt som kan äventyra enskildas behöriga rätt till integritet, bör JO på vanligt sätt kunna ingripa med kritik och i allvarliga fall genom åtal eller framställning om disciplinär bestraffning. Givetvis bör JO också i vissa fall kunna ingripa direkt mot myndighet som för personregister.

Genom den verksamhet som sålunda bör utövas av JK och JO tillgodoses enligt min mening i tillfredsställande utsträckning behovet av kontroll från organ utanför datainspektionen. Dessutom bör självfallet den enskilde kunna vända sig med förfrågningar och klagomål direkt till datainspektionen. Jag förutsätter att erforderlig personal avdelas för att på detta sätt ha hand om kontakterna med allmänheten. Det är också viktigt att datainspektionen självant sprider information om sin verksamhet och därigenom stärker allmänhetens förtroende för verksamheten.

6.3.8 Obehörigt förfarande med ADB-material

OSK påpekar att datalagen innefattar ett kontrollsystem som är avsett att hindra den som är ansvarig för ett register att använda tekniken till skada för enskild. Efterlevnaden av datalagens föreskrifter garanteras bl. a. genom särskilda straffbestämmelser. Dessa är emellertid endast i ringa utsträckning tillämpliga på annan än registerföraren. Om någon annan gör sig skyldig till obehörigt förfarande med ADB-material kan han visserligen ibland straffas enligt brottsbalken, bl. a. för intrång i förvar, tillgreppsbrott, skadegörelse eller förfalskning. I viss utsträckning är det emellertid, påpekar OSK, möjligt att vidta obehörigt förfarande med dataregister utan att förfarandet blir åtkomligt enligt nuvarande bestämmelser. OSK föreslår därför att i 4 kap. brottsbalken skall föras in en ny straffbestämmelse som omfattar de fallen att någon

olovligen bereder sig till tillgång till upptagning för ADB eller olovligen ändrar eller utplånar sådan upptagning. Straffet för sådan gärning, som enligt OSK bör betecknas dataintrång, föreslås bli böter eller fängelse i högst två år. Gärningen föreslås alltid höra under allmänt åtal. Däremot anser OSK det inte erforderligt att kriminalisera försök eller förberedelse.

Vad OSK sålunda föreslagit har godtagits av de allra flesta remissinstanserna. Från något håll anser man emellertid att ändring och utplånande av datalagrad information skall bedömas som förfalskningsbrott. Vidare ifrågasätts om inte försök och eventuellt också förberedelse till dataintrång bör kriminaliseras.

Enligt några remissinstansers mening bör det övervägas att föra in en straffbestämmelse i brottsbalken som direkt tar sikte på otillbörligt integritetsintrång och sålunda kompletterar datalagen. En sådan straffbestämmelse kan enligt JO omfatta det fallet att någon olovligen registrerar och förmedlar uppgifter om enskilds personliga förhållanden och gör det på ett sätt som leder till skada eller förklenande för den enskilde.

För min del anser jag att datalagens bestämmelser om tillståndstvång m. m. och de därtill knutna särskilda straffbestämmelserna utgör ett tillräckligt medel för att hindra att någon inrättar eller för personorienterade ADB-register på ett sätt som medför otillbörligt integritetsintrång. Jag finner det sålunda obehövt, åtminstone till dess att man har fått närmare erfarenheter av datalagens tillämpning, att vid sidan om datalagen föra in en central bestämmelse i brottsbalken som kriminaliserar otillbörligt integritetsintrång.

Emellertid anser jag liksom OSK att det behövs straffbestämmelser som helt allmänt skyddar datalagrat material mot obehöriga åtgärder, oavsett om åtgärderna medför otillbörligt integritetsintrång eller ej. Det är sålunda en fråga om skydd för alla slag av dataregister, även sådana som inte innehåller personinformation. Till det straffbara området bör höra dels förfarande som innebär att någon olovligen bereder sig tillgång till upptagning för ADB, med eller utan besittningsrubbnings, dels fall då någon olovligen ändrar eller utplånar sådan upptagning eller då upptagning olovligen förs in i ett register.

Som OSK har påpekat kan vissa av brottsbalkens nuvarande bestämmelser bli tillämpliga på sådant obehörigt förfarande med datamaterial som nu har angetts. I sådant fall bör i första hand dessa bestämmelser tillämpas. Sålunda bör exempelvis straff ådömas för tillgreppsbrott, i den mån besittningsrubbnings har ägt rum. Vidare bör ändring eller utplånande av ADB-upptagning bedömas som förfalskningsbrott, i den mån föremålet för åtgärden är att betrakta som urkund. Frågan i vilken utsträckning upptagning bör anses som urkund ämnar jag återkomma till i specialmotiveringen.

Som OSK har påpekat är det emellertid i viss utsträckning möjligt att vidta obehörig åtgärd mot dataregister utan att förfarandet blir åtkomligt enligt bestämmelserna i brottsbalken. Det behövs därför en kompletterande straffbestämmelse. Eftersom det är fråga om förfaranden av ganska skiftande karaktär, kan bestämmelsen inte på ett naturligt sätt fogas in i något av brottsbalkens kapitel. I stället bör den enligt min mening tas in i datalagen.

Straffbestämmelsen bör i enlighet med OSK:s förslag omfatta de fallen att någon olovligen bereder sig tillgång till upptagning för ADB eller olovligen ändrar eller utplånar sådan upptagning. Härtill bör läggas det fallet att någon olovligen för in en ny upptagning i ett data-system. Mot den föreslagna brottsbenämningen dataintrång har jag inte något att invända. Jag godtar vidare förslaget till straffskala, dvs. böter eller fängelse i högst två år, liksom förslaget att gärningen alltid skall höra under allmänt åtal.

I de fall då obehörigt förfarande med dataregister faller under någon av brottsbalkens bestämmelser är även försök och förberedelse straffbart i viss utsträckning. Att så är fallet är naturligt med hänsyn till gärningens art och de stora värden det här kan vara fråga om. Enligt min mening bör försök och förberedelse i princip vara kriminaliserat även när det gäller sådant förfarande som omfattas av den nyss förordade bestämmelsen om dataintrång i datalagen. Undantag bör dock göras för fall då gärningen, om den hade fullbordats, hade varit att anse som ringa.

6.3.9 Övergångsbestämmelser

OSK föreslår att huvuddelen av datalagens bestämmelser, bl. a. de som rör tillståndsgivningen och registerförarens skyldigheter, skall träda i kraft den 1 juli 1974. Datainspektionen skall dock enligt förslaget inrättas redan den 1 juli 1973. Under sitt första verksamhetsår skall inspektionen fortsätta kartläggningen av befintliga dataregister samt utarbeta arbetsrutiner och blanketter m. m. För att datainspektionen skall få de befogenheter som krävs föreslår OSK att vissa av datalagens regler, bl. a. sådana som behandlar tillsynen, skall träda i kraft den 1 juli 1973.

I fråga om existerande tillståndspliktiga dataregister föreslår OSK att ansökan skall göras före den 1 januari 1975. Registren skall därefter få brukas till dess ansökan prövats. Denna rätt att bruka registren övergångsvis bör dock enligt OSK:s mening avse endast en oförändrad användning. Utvidgning i fråga om innehåll, användning eller utlämnande skall alltså inte få ske utan tillstånd.

OSK föreslår slutligen att datainspektionen före den 1 juli 1974 skall få ta emot och pröva ansökningar om tillstånd såvitt avser tiden därefter.

De övergångsbestämmelser som OSK sålunda föreslagit har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Kritik har emellertid riktats mot de föreslagna bestämmelserna om redan befintliga dataregister. Sålunda anser åtskilliga remissinstanser att det skulle verka starkt hämmande för rationaliseringsverksamheten, om rätten att övergångsvis bruka befintliga register skulle avse endast en oförändrad användning. TCO föreslår att ändring i registrens användning skall kunna ske på villkor att ändringen anmäls till datainspektionen. Från några håll anser man att tillstånd inte alls skall behöva sökas för personregister som redan är inrättade när datalagen träder i kraft utan att tillståndsprövningen beträffande sådana register helt och hållet skall ersättas av ett anmälningsförfarande.

För min del har jag inte något att erinra mot att huvuddelen av datalagens bestämmelser, bl. a. de som rör tillståndsprövningen, får gälla fr. o. m. den 1 juli 1974 men att datainspektionen inrättas redan ett år tidigare. Genom att inspektionen på det sättet får god tid på sig att utarbeta arbetsrutiner och blanketter m. m. underlättas övergången till det nya tillståndssystemet. För att övergången skall gå så smidigt som möjligt finner jag det vidare lämpligt att, som OSK föreslagit, datainspektionen redan före den 1 juli 1974 skall få pröva ansökningar om tillstånd som avser tiden därefter.

När det i övrigt gäller datainspektionens arbetsuppgifter under tiden före den 1 juli 1974 bör de huvudsakligen avse en genomgång av befintliga dataregister. För detta ändamål bör, som OSK har föreslagit, datalagens bestämmelser om tillsyn och om rätt till tillträde till dataanläggningar m. m. sättas i kraft samtidigt som datainspektionen inrättas. I enlighet med OSK:s förslag bör inspektionen i princip inte ha någon rätt att meddela föreskrifter såvitt avser tiden före den 1 juli 1974. Från denna regel bör dock enligt min mening undantag kunna ske, om särskilda skäl föreligger. Sålunda bör datainspektionen kunna meddela föreskrifter, om den vid sina undersökningar finner att ett visst dataregister har medfört otillbörligt integritetsintrång som ej är obetydligt eller att det föreligger överhängande fara för sådant intrång. Föreskrifterna bör givetvis gå ut på att inskränka personregistrets användning på ett sådant sätt att risken för integritetsintrång undanröjs. Jag avser att i specialmotiveringen närmare ange vilka slag av föreskrifter som kan bli aktuella.

När det gäller personregister som har inrättats före den 1 juli 1974 kan det enligt min mening inte komma i fråga att, som föreslagits av vissa remissinstanser, registren helt och hållet skulle undantas från tillståndsprövningen och underkastas endast ett anmälningsförfarande. Som påpekats av länsstyrelsen i Stockholms län har en stor mängd centrala register byggts upp under senare tid, och det är angeläget att de blir

föremål för en grundlig prövning från integritetsskyddssynpunkt. Även om prövningen av befintliga register i de flesta fall torde resultera i att tillstånd ges till fortsatt förande, eventuellt sedan integritetskränkande inslag avlägsnats eller modifierats, är det enligt min mening värdefullt att ha kvar möjligheten att helt och hållet förbjuda ett register.

Som OSK påpekat är det emellertid omöjligt för datainspektionen att på kort tid genomföra en tillståndsprövning av samtliga existerande dataregister. Det är dessutom nödvändigt att de som för register får en viss tid att anpassa registren till de nya reglerna. Jag biträder därför OSK:s förslag att sådana register som är i bruk vid utgången av juni 1974 skall få fortsätta att föras under en övergångsperiod. För att så långt möjligt undvika otillbörligt integritetsintrång bör dock denna övergångstid göras så kort som möjligt. Jag finner det lämpligt att i enlighet med OSK:s förslag föreskriva att ansökan om tillstånd skall göras före den 1 januari 1975 och att registren därefter skall få brukas till dess ansökningen slutligt har prövats.

Även om datainspektionen ges stora resurser torde det inte kunna undvikas att prövningen av befintliga register blir tämligen tidskrävande. Det kan därför, som åtskilliga remissinstanser påpekat, verka starkt hämmande för rationaliseringsverksamheten, om rätten att övergångsvis bruka befintliga register skulle avse endast en oförändrad användning. Jag anser därför att OSK:s förslag bör mjukas upp på denna punkt. Enligt min mening tillgodoses integritetsskyddsintressena i behövlig utsträckning, om förändringar i befintliga register får vidtas efter anmälan till datainspektionen. En sådan anmälan kommer naturligtvis ofta att utgöra anledning för datainspektionen att göra en närmare undersökning av registret. Finner datainspektionen därvid att det föreligger fara för otillbörligt integritetsintrång, har inspektionen möjlighet att med omedelbar verkan meddela erforderliga föreskrifter. Det kan också på grund av innehållet i en anmälan finnas anledning att behandla tillståndsansökningen med förtur. Den nu förordade anmälningsskyldigheten bör vara straffsanktionerad.

7 Upprättade författningsförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. ändringar i tryckfrihetsförordningen,
2. datalag,
3. lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

8 Specialmotivering

8.1 Förslaget till ändringar i tryckfrihetsförordningen

Huvudregeln beträffande tekniska upptagningar har tagits in i 2 kap. 2 § andra stycket. I enlighet med vad jag förordat i den allmänna motiveringen har regeln getts det innehållet att kapitlets bestämmelser om handling skall tillämpas även på upptagning för ADB eller annan upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel. Detta innebär att inte bara 2 kap. TF utan även vissa regler som direkt anknyter till detta kapitel, t. ex. bestämmelserna om handlingar i 86 § regeringsformen, i 1 kap. 1 § TF och i sekretesslagen, kommer att gälla i tillämpliga delar beträffande tekniska upptagningar.

Införs den nu förordade bestämmelsen om tekniska upptagningar kan, som framgår av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen, ett flertal paragrafer i 2 kap. TF lämnas helt oförändrade. Jag har tidigare beträffande 1 § anfört att den inte behöver föras med något tillägg i fråga om tekniska upptagningar, vare sig i första eller andra stycket. Inte heller anser jag det påkallat att, som OSK har föreslagit, i detta sammanhang göra någon ändring i första styckets uppräkningsav de grunder enligt vilka offentlighetsprincipen får inskränkas. Som har framhållits av massmedieutredningen kommer hithörande frågor att bli föremål för ingående överväganden i samband med den allmänna översynen av TF.

Vad i övrigt gäller 2 kap. 1 § har OSK föreslagit att andra stycket, utöver hänvisningen till sekretesslagen, skall föras med hänvisning till annan samfällt stiftad lag enligt vilken tillgången till allmänna handlingar eller upptagningar skall kunna inskränkas. Möjligheten att på detta sätt inskränka offentlighetsprincipen genom annan lag än sekretesslagen föreslås bli utnyttjad genom den tidigare berörda bestämmelsen i datalagen om förbud att lämna ut uppgift ur ADB-register, om det finns anledning anta att uppgiften skall användas antingen för ADB inom landet utan tillstånd eller i utlandet. Jag har redan i avsnittet 6.3.5 i den allmänna motiveringen förordat att den föreslagna förbudsregeln införs. Samtidigt har jag emellertid uttryckt som min uppfattning att såväl denna regel som övriga inskränkningar i offentlighetsprincipen bör tas in i sekretesslagen. Det anförda leder till att 2 kap. 1 § andra stycket TF inte, utöver den nuvarande hänvisningen till sekretesslagen, behöver kompletteras med hänvisning till annan lag.

I fråga om 2 kap. 3 §, som handlar om begreppet myndighet, finner jag lika litet som OSK skäl att nu föreslå någon ändring. Däremot har ett tillägg gjorts i 4 §.

Vad beträffar 2 kap. 5 och 6 §§ har jag redan i den allmänna motiveringen antytt att dessa paragrafer bör lämnas oförändrade. Om det blir aktuellt att tillämpa dem på tekniska upptagningar, torde en sådan

tillämpning kunna ske utan större svårighet. Viss tvekan kan naturligtvis uppkomma, när det gäller upptagning som har kommit in till eller upprättats hos privat företag c. d. och som enligt den tidigare förordade regeln i 2 kap. 2 § tredje stycket skall anses förvarad hos myndighet. I fråga om sådan upptagning bör 2 kap. 5 § första stycket tillämpas så, att upptagningen anses inkommen till myndighet, så snart någon myndighet eller befattningshavare som anges i lagrummet förfogar över upptagningen. På motsvarande sätt bör reglerna i 5 § andra stycket om upprättande av förteckning, protokoll etc. ta sikte på den myndighet som verkställer ifrågavarande åtgärd och som därvid använder sig av upptagning som finns hos privat företag c. d. Därvid bör exempelvis bestämmelsen om handlingar som hänför sig till visst mål eller ärende tolkas så, att upptagning som hör till visst mål eller ärende men som finns i en privat dataanläggning skall anses upprättad, dvs. allmän, när utskrift av upptagningen har expedierats av myndigheten eller, om expedition ej äger rum, när målet eller ärendet är slutbehandlat.

För det fall att en myndighet för annan myndighets räkning har hand om teknisk bearbetning av sådan upptagning som kan anses utgöra protokoll c. d., bör reglerna i 2 kap. 5 § andra stycket om protokoll och därmed jämförliga anteckningar tillämpas så, att upptagningen inte är att anse som allmän förrän den myndighet på vilken sådan åtgärd ankommer har justerat eller annars färdigställt protokollet. Det nu sagda har tillämpning på bl. a. länsstyrelserna, som på datateknisk väg framställer stommar o. d. som är jämförbara med protokoll.

I 2 kap. 7 § har i departementsförslaget gjorts ett smärre tillägg i huvudsaklig överensstämmelse med vad OSK har föreslagit. Vidare har 8 § försetts med vissa särbestämmelser om tillhandahållande av teknisk upptagning. Paragrafen har dessutom ändrats i redaktionellt hänseende. Även 9 § har blivit föremål för vissa ändringar.

De ändringar som OSK har föreslagit i 2 kap. 10, 11 och 13 §§ är enligt min mening obehövliga, om tekniska upptagningar i enlighet med vad jag förordat i det föregående jämföras med handlingar. Detsamma gäller bestämmelserna om hemligstämpling i 14 §. Dessa bestämmelser kräver emellertid en kommentar. Enligt OSK:s uppfattning bör hemligstämpling av ADB-upptagning ske i den formen att en etikett anbringas på det hölje vari upptagningen förvaras. Som har påpekats av DAFA är emellertid detta inte någon lämplig regel, eftersom höljet normalt tas bort vid databehandling. I stället bör i enlighet med DAFA:s förslag hemliga upptagningar skyddas mot obehörig åtkomst genom att spärrar byggs in i datamaskinen eller i programmen. Dessutom kan det i vissa fall vara lämpligt att anbringa hemligstämpel på den handling där bl. a. tekniska data om upptagningen är antecknade.

2 §

Jag har nyss berört regeln i andra stycket om att kapitlets bestämmelser om handling skall tillämpas även på upptagning för ADB eller annan upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel.

I den allmänna motiveringen har jag i avsnittet 6.2.3 kommenterat begreppet upptagning. Även frågan när upptagning är att anse som allmän har berörts i den allmänna motiveringen. Sålunda har jag i avsnittet 6.2.4 uttalat att den nuvarande huvudregeln i första stycket av förevarande paragraf bör äga motsvarande tillämpning på upptagningar. I enlighet därmed blir upptagningar att anse som allmänna, när de förvaras hos en myndighet, dvs. när de har kommit in till en myndighet eller upprättats där. Som jag vidare har nämnt i avsnittet 6.2.4 bör den berörda huvudregeln kompletteras med en bestämmelse för det fall att en upptagning, som myndighet förfogar över, finns hos privat företag e. d. Bestämmelsen har tagits in som ett tredje stycke i paragrafen.

4 §

Som framgått av det föregående har OSK föreslagit att i paragrafen förs in en generell regel om sådana tekniska upptagningar som utgör mellanled i en datateknisk bearbetning. Jag har redan i avsnittet 6.2.5 i den allmänna motiveringen framfört som min åsikt att en sådan regel inte bör föras in. Däremot har, i enlighet med vad jag förordat i nämnda avsnitt, som ett andra stycke tagits upp vissa bestämmelser om sådana upptagningar som är att jämföra med minnesanteckning eller annan uppteckning som har verkställts endast för föredragning eller beredning av ett mål eller ärende.

Jag vill påpeka att huvudregeln i första stycket är tillämplig bl. a. i fall då en myndighet uppdrar åt ett privat företag e. d. att för myndighetens räkning lagra eller bearbeta en upptagning som är att betrakta som minnesanteckning eller motsvarande. I enlighet med bestämmelsen i 2 § tredje stycket skall i sådana fall upptagningen anses förvarad hos den myndighet för vars räkning den har upprättats.

7 §

Som OSK har framhållit är det tänkbart att en enskild upptagning för ADB överlämnas till allmänt arkiv eller bibliotek eller på annat sätt till myndighet uteslutande för förvaring och vård eller för forsknings- och studieändamål. Detsamma kan gälla annan enskild upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel. Med tanke härpå har upptagningar förts in i förevarande paragraf.

8 §

I paragrafen har tagits upp vissa särskilda bestämmelser om tillhandahållande av tekniska upptagningar. Bestämmelserna har behandlats i avsnittet 6.2.6 i den allmänna motiveringen. Vidare har, i enlighet med vad jag förordat i nämnda avsnitt, den nuvarande särregeln om kommunal myndighets skyldighet att tillhandahålla handling i avskrift tagits bort.

Vid sidan av de sakliga ändringar som sålunda vidtagits har paragrafen ändrats i redaktionellt hänseende. Bl. a. har de regler som rör tillhandahållande på stället av handling eller upptagning tagits in i tre särskilda stycken, medan reglerna om utlämnande av avskrift resp. utskrift har tagits upp som ett fjärde stycke.

Huvudregeln i första stycket beträffande tillhandahållande på stället av teknisk upptagning innebär att upptagningen skall tillhandahållas i läsbar eller avlyssningsbar form. Detta innebär i fråga om ADB-upptagning att den måste tas fram i visuellt läsbar form, dvs. antingen visas på bildskärm eller tillhandahållas i utskrift. Är det fråga om inmatad text, bör upptagningen överföras till text. På samma sätt bör i fråga om inmatad karta, ritning eller bild en kopia tas fram. Om hålkort eller håltremsa har använts för inmatningen, bör det självfallet inte vara tillräckligt att överföra upptagningen till hålkortets eller håltremsans form. Inte heller bör det normalt vara tillräckligt att tillhandahålla en utskrift som innehåller kod eller speciella tecken. Däremot bör det kunna godtas att överföra en upptagning från datamaskin till mikrofilm, under förutsättning att läsapparat tillhandahålls.

I vissa fall kan det krävas att upptagningar från flera olika minnen tas fram och ställs samman för att en viss begärd information skall kunna erhållas. Som jag tidigare anförts får det anses åligga myndigheten att vidta sådana åtgärder, i den mån erforderligt program finns utarbetat och såväl programmet som de olika upptagningarna är tillgängliga för myndigheten.

När det gäller andra tekniska upptagningar än sådana som är avsedda för ADB får myndigheten anses ha uppfyllt sina åligganden, om den ställer erforderligt hjälpmedel till förfogande, t. ex. läsapparat för mikrofilm eller uppspelningsapparat för ljudupptagning.

Jag har redan i den allmänna motiveringen behandlat bestämmelserna om att tillhandahållande av upptagning kan vägras, om betydande hinder möter mot tillhandahållandet eller om upptagningens innehåll finns i läsbar form hos annan myndighet. Bestämmelserna har tagits in i tredje stycket av förevarande paragraf. Innehållet i en upptagning bör anses föreligga i läsbar form såväl när innehållet finns upptaget i handling som när det kan visas på bildskärm. Det bör härvid inte krävas att handlingen i varje detalj överensstämmer med den tekniska upp-

tagningen. Sålunda torde man kunna få bortse från sådana formella skiljaktigheter som uppenbarligen måste antas sakna betydelse.

Även bestämmelsen i fjärde stycket att myndighet inte är skyldig att lämna ut ADB-upptagning på annat sätt än genom tillhandahållande av utskrift har behandlats i den allmänna motiveringen. Bestämmelsen innebär att myndigheten kan vägra att lämna ut kopia av datamedium. Under begreppet datamedium faller bl. a. magnetband samt hålkort och hålremsor. Som tidigare nämnts kan emellertid hålkort och hålremsor även betraktas som handlingar i traditionell bemärkelse, nämligen i den mån de innehåller visuellt läsbar text. Givetvis kan myndigheten i sådant fall inte vägra att lämna ut en fotografisk kopia. Inte heller kan myndigheten vägra att lämna ut kopia av andra handlingar, även om de undantagsvis används som datamedier vid s. k. optisk läsning. Kopior av andra tekniska medier än datamedier, t. ex. ljudband, berörs inte av undantagsbestämmelsen.

När det i övrigt gäller myndigheternas tillhandahållande av ADB-upptagningar bör beaktas att en sådan upptagning är väsentligt svårare att identifiera och avgränsa än en handling i traditionell mening. Med hänsyn härtill vill jag liksom flera remissinstanser understryka vikten av att det finns överskådliga och lätt tillgängliga förteckningar o. d., med vilkas hjälp allmänheten ges möjlighet att få veta vad slags ADB-material som finns hos myndigheten. Det är naturligtvis också av stor betydelse från offentlighetssynpunkt att man från myndigheternas sida muntligen tillhandagår allmänheten med anvisningar om vilken data-lagrad information som finns och hur man får tillgång till den.

9 §

Frågan hos vem framställning om utfående av allmän upptagning skall göras och vem som prövar sådan framställning har jag behandlat i avsnittet 6.2.7 i den allmänna motiveringen. I enlighet med vad jag har förordat där har första stycket av förevarande paragraf försetts med ett tillägg beträffande upptagningar.

Som jag tidigare har anfört innebär reglerna i förevarande paragraf att två eller flera myndigheter i vissa fall kan ha att pröva utlämningsfrågor rörande samma upptagning. Ett sådant förhållande föreligger emellertid redan nu i fråga om handlingar i traditionell bemärkelse, om handlingen finns i flera exemplar hos olika myndigheter. Skyldigheten att pröva frågan om utlämnande kommer i dessa fall att åvila den av myndigheterna till vilken sökanden vänder sig.

Givetvis kan det, som RRV har framhållit, av kostnadsskäl vara mindre önskvärt att två eller flera myndigheter i stort sett samtidigt låter ta ut samma datalagrade information. I viss utsträckning kan emellertid sådant dubbelarbete undvikas med den tidigare förordade bestäm-

melsen att myndighet kan vägra att tillhandahålla upptagning som finns i läsbar form hos annan myndighet. Som villkor för en sådan vägran skall dock, som tidigare nämnts, gälla att tillhandahållandet hos den andra myndigheten kan ske utan beaktansvärd olägenhet för sökanden. Vidare måste givetvis den myndighet dit sökanden först har vänt sig ge honom fullständiga anvisningar på hur han skall bete sig.

8.2 Förslaget till datalag

Förslaget till datalag innehåller huvudsakligen bestämmelser som syftar till att förebygga otillbörligt integritetsintrång genom dataregistrering. Flertalet bestämmelser handlar alltså om register som innehåller personinformation. I lagförslaget har emellertid också tagits in några regler som är tillämpliga på all slags datalagrad information, alltså även sådan som inte är personorienterad. Hit hör bestämmelsen i 14 § om skyldighet för myndighet att överföra ADB-upptagning till läsbar form samt bestämmelsen om straff för dataintrång i 21 §.

Lagförslaget är uppdelat på fem huvudavdelningar. I 1 §, som bildar en första avdelning, har tagits in vissa inledande bestämmelser. Sålunda ges definitioner av begreppen personuppgift, personregister, registrerad och registeransvarig. Andra avdelningen, som omfattar 2—7 §§, innehåller regler om tillstånd m. m. Bl. a. föreskrivs som en huvudregel i 2 § första stycket att personregister inte får inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen. Enligt 3 § skall tillstånd meddelas, om det saknas anledning anta att otillbörligt integritetsintrång skall uppkomma. I 4 § ges särregler beträffande vissa speciella register, medan 5 och 6 §§ innehåller bestämmelser om meddelande av föreskrifter. I fråga om register som beslutas av Kungl. Maj:t eller riksdagen ges särskilda föreskrifter i 2 § andra stycket och i 7 §.

I lagförslagets tredje avdelning, som omfattar 8—14 §§, finns bestämmelser om den registeransvariges skyldigheter. Sålunda innehåller 8 och 9 §§ regler om rättelse resp. komplettering av personregister, medan det i 10 § föreskrivs att den registeransvarige skall underrätta den registrerade om uppgift som rör honom. Vidare finns i samma avsnitt regler om förbud i vissa fall att lämna ut personuppgift (11 §) och om skyldighet för den registeransvarige att göra anmälan när han upphör att föra personregister (12 §). I 13 § har tagits in vissa föreskrifter om tystnadsplikt. Bestämmelsen i 14 § om skyldighet att överföra ADB-upptagning till läsbar form har jag redan berört.

Det därpå följande avsnittet i lagförslaget omfattar 15—19 §§ och handlar om tillsyn m. m. Huvudbestämmelsen om datainspektionens tillsynsverksamhet finns i 15 §, medan 16 och 17 §§ innehåller föreskrifter om rätt för datainspektionen att i samband med tillsynen erhålla tillträde till dataanläggningar m. m. I 18 § ges datainspektionen befo-

genhet att meddela föreskrifter och att återkalla tillstånd med anledning av vad som har framkommit vid tillsynsverksamheten. 19 § slutligen innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt.

Lagförslaget sista avsnitt omfattar 20—25 §§ och behandlar frågor om straff och skadestånd m. m. I 20 § finns bestämmelser om straff för olika slags förseelser mot datalagen, medan 21 § innehåller den tidigare berörda bestämmelsen om straff för dataintrång. I 22 § har tagits in föreskrifter om förverkande, medan regler om skadestånd finns i 23 §. Slutligen ges bestämmelser om vite (24 §) och om besvär (25 §).

Lagförslaget saknar motsvarighet till 5, 7 och 15 §§ i OSK:s förslag. De båda förstnämnda paragraferna innehåller regler om anmälan av personregister och om förhandsbesked. Jag har i avsnittet 6.3.4 i den allmänna motiveringen uttryckt som min åsikt att sådana bestämmelser inte bör införas. I fråga om 15 § får jag hänvisa till vad som anförs under 15—17 §§ i det följande.

1 §

I förevarande paragraf, som motsvarar 1 § i OSK:s lagförslag, har tagits upp vissa grundläggande definitioner.

OSK. I OSK:s lagförslag har tagits upp definitioner av uttrycken personuppgift, personregister, registrerad och registerförare. Med personuppgift bör enligt OSK:s uppfattning förstås upplysning om enskild person. Sådana upplysningar kan vara av de mest skiftande slag och någon möjlighet att klart peka ut dem torde inte föreligga. Det får i stället enligt OSK ankomma på praxis att från fall till fall bestämma vilka uppgifter det rör sig om.

När det därefter gäller begreppet personregister påpekar OSK att förutsättningen för att en upplysning i ett register skall kunna leda till intrång i personlig integritet är att registret innehåller någon uppgift som gör det möjligt att identifiera den person som upplysningen avser. Tillståndstvånget för ADB-register behöver alltså omfatta endast register som innehåller sådana identitetsuppgifter. Hit bör räknas i första hand namn och personnummer men även andra uppgifter som gör det möjligt att hänföra en upplysning till en viss person, t. ex. anställningsnummer, medlemsnummer e. d. Med hänsyn till det sagda anser OSK att som personregister enligt datalagen bör anses register som förs med ADB och som innehåller namn, personnummer eller annan uppgift med ledning varav upplysning kan hänföras till enskild person. Även register som normalt inte betecknas som personregister, t. ex. fastighetsregister och bilregister, faller under lagens definition i den mån de innehåller uppgifter av nyssnämnt slag. Vad gäller själva begreppet register anser OSK att därmed bör förstås förteckning eller andra anteckningar.

Som registrerad bör enligt OSK:s förslag anses person beträffande vilken anteckning förekommer i personregister. Vidare anser OSK att man bör använda benämningen registerförare på den för vars verksamhet ADB skall utföras. Enligt OSK:s åsikt är det till registerföraren som tillstånd skall ges.

Remissyttrandena. Såväl *Svenska bankföreningen* som *Sveriges direktreklamförening* och *Finansieringsföretagens förening* finner det påkallat med ett klarläggande av vad som menas med upplysning om enskild person. *Bankföreningen* ställer frågan om hit räknas exempelvis saldobesked för viss persons konto hos en bank. Enligt *Svenska försäkringsbolags riksförbund* råder det inom försäkringsverksamheten stor oklarhet beträffande tolkning och tillämpning av begreppet personuppgift. Riksförbundet befarar att betydande problem kan komma att uppstå när det gäller att avgränsa de personuppgifter som är hänförliga till viss person.

Vad gäller begreppet personregister ställer SCB bl. a. frågan hur stor omfattning ett sådant register kan ha. I databassammanhang kan det vara svårt att avgränsa olika register och att skilja mellan lagrade data och data som kan härledas med hjälp av program. Enligt SCB torde det därför ofta vara lämpligt att betrakta hela system av datafiler och tillhörande program som ett enda personregister. SCB är också tveksam om vilka uppgifter som skall anses identitetsröjande. Fråga är bl. a. huruvida register där personnummer ersatts med chiffrerat nummer skall anses som personregister.

CFD framhåller att det fastighetsregister som är under uppbyggnad inte innehåller några persondata och att det därför inte kan komma i fråga att inrymma det under begreppet personregister. Inskrivningsregistret avses däremot innehålla vissa personuppgifter. Dessa är emellertid knappast sådana att de kan sägas utgöra hot mot någons personliga integritet. Bl. a. av denna anledning anser CFD att inte heller inskrivningsregistret bör anses som personregister. I varje fall bör såväl fastighets- som inskrivningsregistret omfattas av särbestämmelser.

Åtskilliga remissinstanser är kritiska mot OSK:s förslag att som registerförare skall anses den för vars verksamhet ADB utförs. Bl. a. påpekas att med en sådan definition var och en som påkallar ADB kan komma att anses som registerförare, oavsett om han har möjlighet att påverka registrets innehåll eller ej. Enligt RSV vore det mera adekvat att som definition på registerförare använda uttrycket "den som för och förfogar över personregister". *Karolinska sjukhuset*, *SPRI* och *Svenska teknologföreningen* anser att man i stället för registerförare bör använda beteckningen registeransvarig.

I några remissyttranden berörs den situationen att flera juridiska eller fysiska personer utnyttjar samma ADB-system. Sålunda påpekar *DAFA*

att det inom den offentliga sektorn finns ett antal s. k. funktionsorienterade ADB-system och att avsikten är att dessa system skall betjäna ett antal myndigheter. För att uppfylla datalagens krav måste dessa myndigheter begära ett gemensamt tillstånd. Problem uppkommer emellertid om gruppens sammansättning växlar. Det är i sådana fall oklart hurvida det behövs ett nytt tillstånd eller om det gamla tillståndet kommer att gälla även för nytillkomna myndigheter. DAFA påpekar vidare att det från rationaliseringssynpunkt är lämpligt att låta särskilda organ ha hand om driften av sådana ADB-system som betjänar flera myndigheter. Det bör övervägas att utforma datalagens bestämmelser så, att en särskild form av tillstånd kan meddelas sådana organ. Även RRV anser att, i de fall då flera personer utnyttjar samma datasystem, det bör övervägas att åstadkomma en samordning, så att tillstånd skall kunna meddelas den system- och driftsansvarige. Denne bör också fullgöra de olika skyldigheter som enligt datalagen åvilar registerföraren. Liknande synpunkter anförs av *Kommunernas pensionsanstalt*.

Departementschefen. Begreppet personuppgift bör enligt min mening användas beträffande sådan upplysning som avser enskild person. Som OSK har framhållit kan sådana upplysningar vara av de mest skiftande slag. Det är därför omöjligt att här göra någon närmare precisering. Att upplysningar som avser t. ex. en persons födelsedatum, nationalitet eller utbildning eller hans familje- eller anställningsförhållanden skall anses som personuppgifter är självklart. Även upplysningar som är av mindre personlig natur bör kunna hänföras under begreppet personuppgift. Hit bör höra exempelvis upplysningar om en persons bostadsförhållanden, banktillgodohavanden och fastighets- eller bilinnehav samt upplysningar som i övrigt rör en persons ekonomiska ställning. På försäkringsområdet bör som personuppgifter anses exempelvis upplysningar att en person är försäkringstagare, förmanstagare, skadelidande eller innehavare av ansvarsförbindelse. Som OSK har anfört får det ankomma på praxis att från fall till fall avgöra vad som är att hänföra till personuppgift.

I många fall torde en personuppgift i sig själv vara identitetsröjande, dvs. innehålla namn eller annat varmed uppgiften direkt kan hänföras till rätt person. Det kan emellertid också inträffa att man inte enbart med hjälp av personuppgiften kan fastställa vem som avses utan att man måste ställa samman personuppgiften med en särskild identitetsuppgift. Det nu sagda har betydelse när det gäller att avgöra vilka register som skall föras in under datalagens tillståndssystem. Som OSK har framhållit är det endast när en personuppgift kan hänföras till en viss enskild person som det uppkommer fara för otillbörligt integritetsintrång. Detta innebär att ett register bör vara tillståndspliktigt endast om det innehåller personuppgift som kan hänföras till viss person, antingen

direkt genom själva personuppgiften eller med hjälp av särskild identitetsuppgift som också ingår i registret. Om man däremot från ett register har avlägsnat alla identifieringsmöjligheter, bör registret falla utanför tillståndssystemet, även om det i och för sig innehåller upplysningar om enskilda personer.

Att ett register bör falla utanför datalagen även i fall då det förs manuellt eller med annan teknik än ADB, t. ex. hålkortsmaskin, har jag redan berört i avsnittet 6.3.1 i den allmänna motiveringen.

Som OSK har framhållit identifieras en person i första hand genom att personuppgiften eller den särskilda identitetsuppgiften innehåller namn eller personnummer. Det bör emellertid inte krävas att ett register innehåller en identitetsuppgift som är entydig eller unik eller mera allmänt bekant för att registret skall anses som personregister i datalagens mening. Även om det är möjligt endast för den invigde att förstå vilken person som avses, bör registret omfattas av tillståndstvånget. Det bör alltså vara tillräckligt att i registret finns t. ex. anställningsnummer eller medlemsnummer. Även ett register där alla identitetsuppgifter har ersatts med löpande nummer, kodbeteckningar e. d. bör hänföras till kategorin personregister, förutsatt att man antingen maskinellt eller på manuell väg kan "översätta" siffer- eller kodbeteckningarna. Har däremot alla identifikationsmöjligheter helt och hållet eliminerats, bör registret, som tidigare nämnts, falla utanför tillståndssystemet. Detta gäller även om man av en ren tillfällighet skulle kunna identifiera en viss person med hjälp av andra registrerade uppgifter.

Vad beträffar begreppet register bör därunder falla förutom register även förteckningar och andra anteckningar. Uppenbarligen avses i första hand förteckningar som omfattar ett flertal faktiska uppgifter av likartat slag. I undantagsfall bör det emellertid kunna vara fråga om endast en enda uppgift. För att ett register skall anses föreligga måste det emellertid direkt eller indirekt vara fråga om behandling från informationssynpunkt av faktiska uppgifter. Ett ADB-register kan sålunda inte anses upprättat bara genom att löpande text lagras i ett datamedium, exempelvis för att sättning skall kunna ske med hjälp av ADB-teknik. Uppenbarligen faller på grund härav åtskillig databehandling av olika slags litteratur, främst skönlitteratur, utanför datalagens tillståndssystem. Först i den mån databehandlingen tar sikte på faktiska uppgifter i den litterära framställningen — såsom för upprättande av innehållsregister eller liknande — föreligger ett register i datalagens mening. Vidare bör ett register anses föreligga, om de lagrade uppgifterna skall användas för att framställa exempelvis en telefonkatalog, ett adressregister eller en taxeringskalender. Den närmare gränsdragningen när det gäller att bestämma registerbegreppets innebörd får göras i praxis.

Även frågan huruvida ett eller flera register skall anses föreligga får

avgöras närmare i praxis. Jag ansluter mig till SCB:s uppfattning att det ofta torde vara lämpligt att betrakta hela system av datafiler och till dessa hörande härlednings- och bearbetningsprogram som ett enda personregister. En förutsättning bör dock vara att systemet tekniskt och administrativt fungerar så, att det är naturligt att uppfatta det som en enhet.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag att med personregister i datalagens mening bör avses register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av ADB och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften.

Vad därefter gäller beteckningen registrerad anser jag liksom OSK att den bör användas om enskild person beträffande vilken förekommer personuppgift i personregister.

Den av OSK föreslagna beteckningen registerförare har, som framgått av det föregående, kritiserats från flera håll under remissbehandlingen. För min del anser jag beteckningen mindre lämplig med hänsyn till att den lätt för tanken till den som rent tekniskt handhar bearbetningen av ett visst register utan att bestämma över dess innehåll. Som beteckning på den som har att ansöka om tillstånd och som ansvarar bl. a. för att registret förs i enlighet med datalagens bestämmelser bör i stället, som vissa remissinstanser har föreslagit, väljas uttrycket registeransvarig.

Definitionen av uttrycket registeransvarig bör utformas så, att man utesluter dels servicebyråer och andra som helt osjälvständigt handhar bearbetningen av ett register, dels sådana som använder sig av registret utan att kunna bestämma om dess innehåll. Med hänsyn härtill anser jag att med registeransvarig bör avses den för vars verksamhet personregister förs, om han förfogar över registret. Begreppet förfogande bör därvid ges samma innebörd som i de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 2 § tredje stycket och 9 § första stycket TF. Den nu berörda regeln bör tillämpas på sådant sätt att alltid någon kan konstateras vara registeransvarig. Givetvis bör såväl fysiska som juridiska personer kunna vara registeransvariga. Även myndigheter bör kunna falla under begreppet registeransvarig, fastän de inte är att anse som självständiga juridiska personer.

Som har påpekats under remissbehandlingen förekommer det inte sällan att ett visst datasystem inrättas och förs för flera myndigheters eller organisationers räkning. I sådant fall blir varje myndighet eller organisation att anse som registeransvarig, under förutsättning att myndigheten eller organisationen kan bestämma över registerinnehållet eller någon del av detta. I en sådan situation åligger det var och en av myndigheterna eller organisationerna att ansöka om tillstånd beträffande registret. Uppenbarligen föreligger emellertid inte något hinder att ge in en gemensam ansökan eller att låta ett särskilt organ ansöka om tillstånd för de registeransvarigas räkning. Om tillstånd till ett visst register

har beviljats, bör kretsen av registeransvariga normalt inte kunna utökas utan särskilt tillstånd. Det ligger dock i sakens natur att tillståndsprövningen i sådant fall blir tämligen summarisk.

I överensstämmelse med vad jag nu har anfört har i förevarande paragraf tagits upp definitioner av begreppen personuppgift, personregister, registrerad och registeransvarig.

2 §

I paragrafens första stycke, som motsvarar 2 § i OSK:s lagförslag, har tagits in huvudregeln om att personregister inte får inrättas eller föras utan tillstånd av datainspektionen. Under begreppet inrättande av personregister bör falla bl. a. hopsamlandet av personuppgifter, om avsikten är att de skall ingå i ett personregister. Hur tillståndsprövningen närmare skall gå till ämnar jag diskutera i kommentaren till 5 §.

Som jag har anfört i avsnittet 6.3.3 i den allmänna motiveringen anser jag att personregister vars inrättande beslutas av Kungl. Maj:t och riksdagen eller av någon av statsmakterna ensam bör undantas från datainspektionens tillståndsprövning. En regel med detta innehåll har tagits in i andra stycket av förevarande paragraf. I enlighet med vad jag anfört i den allmänna motiveringen har vidare föreskrivits att yttrande alltid skall inhämtas från datainspektionen, innan Kungl. Maj:t resp. riksdagen beslutar om inrättande av personregister.

Givetvis är det angeläget att frågan huruvida ett personregister kan medföra otillbörligt integritetsintrång bedöms efter likartade grunder, oavsett om registret inrättas efter tillstånd av datainspektionen eller efter beslut av statsmakterna. Datainspektionen bör därför, när den skall yttra sig över ett tilltänkt register, så långt möjligt anlägga samma synpunkter som vid en tillståndsprövning. Även den formella handläggningen av ett yttrande bör i princip ske på samma sätt som när det är fråga om ett tillståndsärende. Jag ämnar föreslå Kungl. Maj:t att ta in föreskrifter härom i instruktionen för datainspektionen.

3 §

I paragrafens första stycke, som motsvarar 3 § i OSK:s lagförslag, har tagits upp den allmänna grundförutsättningen för att datainspektionen skall meddela tillstånd till inrättande och förande av personregister. Härtill har i andra stycket fogats en bestämmelse om vad som särskilt skall beaktas vid tillståndsprövningen. Hithörande frågor har behandlats i avsnittet 6.3.2 i den allmänna motiveringen.

Som OSK har framhållit torde det i många fall vara omöjligt att i samband med prövningen av en tillståndsansökan säkert avgöra huruvida ett personregister skall komma att medföra otillbörligt integritetsintrång eller inte. Om det emellertid saknas anledning anta att, med hänsyn till de föreliggande omständigheterna och med iakttagande av de

särskilda föreskrifter som meddelas, otillbörligt intrång skall uppstå, bör sökanden ha rätt att få tillstånd. Den allmänna regeln om tillståndsprövningen har utformats i enlighet härmed. Skulle det i efterhand visa sig att datainspektionen har gjort en felbedömning, har inspektionen möjlighet att ingripa med stöd av 18 §. I sista hand kan ett meddelat tillstånd återkallas.

4 §

I paragrafen har, i enlighet med vad jag anført i avsnittet 6.3.2 i den allmänna motiveringen, tagits upp vissa speciella bestämmelser om sådana personregister som innehåller uppgifter av särskilt känslig natur. Paragrafen motsvarar 4 § i OSK:s lagförslag.

OSK. Enligt OSK:s mening bör vissa uppgifter av känslig natur underkastas speciella restriktioner när det gäller upprättande av ADB-register. De mest känsliga uppgifterna bör i princip få föras in i ett sådant register endast av myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över dem. Denna ordning bör gälla beträffande uppgifter om misstanke eller påföljd för brott och om tvångsingripande enligt barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen, lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet. Undantag bör dock kunna medges för statistiska bearbetningar och vetenskapliga undersökningar, där enskilda personers namn inte offentliggörs. Enligt OSK:s förslag bör detta i lagen uttryckas så, att tillstånd endast om synnerliga skäl föreligger får meddelas annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över sådana uppgifter.

Även vissa andra uppgifter bör enligt OSK:s mening omgärdas med särskilda restriktioner. Sålunda bör särskilda skäl föreligga för att anteckning med ADB om att någon erhållit sjukvård, socialhjälp, nykterhetsvård e. d. skall få göras av annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra register över sådana uppgifter. Särskilda skäl bör också krävas för tillstånd att i ADB-register föra in anteckningar om religiös eller politisk tillhörighet. Detta bör dock ej hindra politisk eller religiös sammanslutning att använda ADB för att förteckna sina medlemmar.

Remissyttrandena. Vad OSK sålunda föreslagit har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Vissa detaljanmärkningar förs dock fram. Sålunda anser *rikspolisstyrelsen* att med uppgift om misstanke eller påföljd för brott bör likställas uppgift om att någon åtalats eller dömts för brott. *Socialstyrelsen* och *karolinska sjukhuset* kritiserar uttrycket uppgift om sjukvård och anser att även uppgift om hälsovårdande åtgärder resp. uppgift om någons hälsotillstånd bör föras in under de aktuella

bestämmelserna. Vidare anser *socialstyrelsen* att bland uppgifterna om tvångsingripande och vård bör tas in fall då någon varit föremål för tvångsingripande resp. erhållit omsorg enligt lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Svenska sparbanksföreningen påpekar att det inom all bankverksamhet finns ett starkt intresse av att notera olika former av betalningsanmärkningar, medan *Svenska bankföreningen* säger sig utgå från att bankernas intresse av att värna sig och samhället mot förmögenhetsbrott skall beaktas vid bedömningen av om synnerliga skäl för registrering skall anses föreligga. *Svenska försäkringsbolags riksförbund* slutligen framhåller att försäkringsbolagen måste anses höra till dem som har synnerliga eller särskilda skäl att registrera vissa känsliga uppgifter, t. ex. uppgift om den försäkrades hälsa.

Departementschefen. Även jag anser det befogat att införa speciella restriktioner när det gäller registrering av uppgifter av särskilt känslig natur. Härvid bör OSK:s förslag kunna följas i huvudsak. Vissa kompletteringar bör dock göras med anledning av bl. a. remissinstansernas uttalanden.

I enlighet med det sagda har i första stycket av förevarande paragraf tagits upp fall då synnerliga skäl skall föreligga för att tillstånd att inrätta och föra personregister skall kunna meddelas annan än myndighet som enligt lag eller annan författning har att föra förteckning över de uppgifter som avses. Som OSK påpekat bör undantag kunna medges för statistiska bearbetningar och vetenskapliga undersökningar, under förutsättning att enskilda personers namn inte offentliggörs. Även i vissa andra fall bör undantag kunna medges, om det föreligger ett starkt samhälleligt eller annat allmänt intresse att registreringen får ske och det finns säkra garantier för att uppgifterna inte används eller sprids så att otillbörligt integritetsintrång uppkommer.

I uppräkningsdelen i första stycket har, utöver de fall som OSK har föreslagit, tagits upp fall då någon har dömts för brott utan angivande av påföljd eller avtjänat straff eller undergått annan påföljd för brott. Att någon misstänks för brott innefattar även fall då åtal har väckts. Vidare har i första stycket tagits upp fall av tvångsingripande enligt lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller enligt utlänningslagen (1954: 193).

I andra stycket har tagits upp fall då det likaledes är fråga om känsliga uppgifter men där rätten att föra ADB-register inte bör begränsas lika kraftigt som när det gäller uppgifter som tagits upp i första stycket. Tillstånd till registrering bör kunna ges åt bl. a. den som utövar verksamhet vari vård eller hjälp av angivet slag ingår. Även försäkringsbolag bör i viss utsträckning kunna erhålla tillstånd att registrera sådana uppgifter

som nämns i förevarande bestämmelse. Givetvis måste även här finnas säkra garantier för att inte uppgifterna sprids på ett otillbörligt sätt.

I uppräkningsdelen i andra stycket har, med anledning av vad som har anförts under remissbehandlingen, använts uttrycket uppgift om någons sjukdom eller hälsotillstånd i stället för uppgift om att någon erhållit sjukvård. Vidare har uppgift om åtgärd enligt utlänningslagen förts in.

I paragrafens tredje stycke har tagits upp en bestämmelse om personregister som innehåller uppgift om någons politiska eller religiösa uppfattning. Även beträffande sådana register bör tillstånd kunna meddelas, om det är fråga om statistiska eller vetenskapliga undersökningar och tillräckliga garantier finns för att uppgifter om enskilda personer inte lämnas ut. Också till opinionsundersökningar bör tillstånd kunna lämnas. Vidare bör, med anledning av frågans betydelse vid debitering av församlingsskatt, folkbokföringsmyndighet få göra anteckning som utvisar att någon tillhör eller icke tillhör svenska kyrkan. Partitillhörighet bör få anges i register över ledamöter i riksdagen, landsting, kommunfullmäktige o. d.

Sist i tredje stycket av förevarande paragraf har i enlighet med OSK:s förslag tagits upp en bestämmelse om rätt för sammanslutning att föra personregister över sina egna medlemmar. Bestämmelsen innebär att en sådan ansökan skall prövas enligt vanliga regler. Även här skall alltså tillstånd beviljas endast om det saknas anledning anta att otillbörligt integritetsintrång skall uppkomma.

5 §

Paragrafen, som delvis motsvarar 6 § i OSK:s lagförslag, innehåller bestämmelser om sådana föreskrifter som alltid skall meddelas av datainspektionen i samband med att tillstånd ges till inrättande och förande av personregister. Att datainspektionen vid behov skall meddela ytterligare föreskrifter framgår av 6 §.

OSK. Enligt OSK:s uppfattning måste ett tillståndsbeslut självfallet innehålla uppgifter som individualiserar tillståndet, t. ex. uppgift om tillståndshavaren. Därutöver bör tillståndsbeslut innehålla de föreskrifter som behövs för att förebygga risk för otillbörligt integritetsintrång. Vissa föreskrifter som är grundläggande för möjligheterna att motverka intrång bör alltid ingå i beslutet. Hit hör föreskrifter om registrets ändamål, vilka personuppgifter som får ingå i registret, vilka bearbetningar av registrets uppgifter som får göras med ADB samt vilka uppgifter som får göras tillgängliga så att upplysning om enskild person framgår.

När det i övrigt gäller tillståndsgivningen anser OSK att det inte finns något som hindrar att ett tillstånd innefattar två eller flera register hos en och samma registerförare. Likaså bör det vara möjligt att ge tillstånd

till upprättande av register inom en viss ram, t. ex. för vissa vetenskapliga ändamål och statistiska undersökningar. Om en registerförare önskar ändra registret så att det inte längre faller inom det gällande tillståndets ram, bör han enligt OSK:s mening vara skyldig att söka nytt tillstånd.

Remissyttrandena. Åtskilliga remissinstanser betonar vikten av att tillståndsbesluten inte förenas med alltför detaljerade föreskrifter utan att de utformas så, att tillståndshavaren får ett visst spelrum. I annat fall torde ADB-verksamheten bli alltför tungrodd och kostnadskrävande. Flera remissinstanser, bland dem *socialstyrelsen*, *karolinska sjukhuset*, *postverket*, *RSV*, *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *DASK*, *Sveriges grossistförbund* och *Leverantörsföreningen Kontors- och datautrustning*, ifrågasätter om det är möjligt att i samband med tillståndsgivningen precisera vilka bearbetningar som får göras med ADB. Enligt *karolinska sjukhuset*, *Sveriges grossistförbund* och *Leverantörsföreningen Kontors- och datautrustning* torde det också vara omöjligt att i detalj ange vilka uppgifter som skall få ingå i registren.

Från flera håll tar man upp frågan om registrering för statistiska ändamål. Sålunda anser *SAF*, *LO*, *TCO* och *Sveriges industriförbund* att det är väsentligt att lönestatistiska bearbetningar och sammanställningar inte försvåras av sådana snäva begränsningar i meddelat tillstånd att nytt tillstånd måste begäras för varje ny bearbetning och varje ny redovisning. *Socialstyrelsen* och *SCB* uttalar beträffande statistikproduktion i allmänhet att det vore naturligt att där ha ett system med generellt utformade tillstånd. Samma uppfattning förs fram av *Svenska sparbanksföreningen* och *Svenska försäkringsbolags riksförbund*, såvitt gäller register inom bank- resp. försäkringsområdet.

Svenska kommunförbundet, *Svenska landstingsförbundet* och *Kommunernas pensionsanstalt* framhåller att utvecklingen av ett datasystem är både tids- och kostnadskrävande. Med hänsyn härtill anser de nämnda remissinstanserna att tillståndsprövningen bör ske i etapper, så att datainspektionen först ger ett principgodkännande och därefter, sedan systemet har färdigställts, ett slutligt godkännande. Även *DAFA* och *RRV* påpekar att ett systemutvecklingsarbete i de flesta fall genomgår ett antal faser, där systemet blir mer och mer detaljerat. Enligt *RRV*:s uppfattning är det nödvändigt att det härvid sker ett nära samarbete mellan registerföraren och datainspektionen.

Kommunförbundet och *landstingsförbundet* påpekar vidare att de datasystem som skall granskas av datainspektionen ofta kommer att utgöras av standardsystem som används av ett stort antal registerförare. I sådana fall torde det vara tillräckligt att systemet blir föremål för tillståndsprövning när det första gången introduceras. Därefter bör det enligt de nämnda remissinstansernas mening vara tillräckligt med ett anmälningsförfarande. Även *SPRI* anser att man bör beakta möjligheten till typbesiktning av datasystem.

Enligt KO:s uppfattning är det väsentligt att det vid sidan av datainspektionens inspektionsmöjlighet finns någon ytterligare allmän kontroll över att registerförare iakttar de föreskrifter som meddelas i samband med tillståndsbeslut. Sådan kontroll skulle kunna vinnas genom att tillstånden gjordes tidsbestämda. Det skulle i så fall krävas ny ansökan för förlängt tillstånd. I samband med att den nya ansökningen prövades skulle datainspektionen även ompröva de tidigare meddelade föreskrifterna.

Departementschefen. Jag vill först framhålla att det givetvis är angeläget att den registeransvarige på ett tidigt stadium tar kontakt med datainspektionen, när ett personregister avses bli inrättat. Att vänta med en sådan kontakt till dess ett system är färdigutvecklat innebär ett betydande risktagande. Skulle datainspektionens granskning i sådant fall utfalla negativt eller medföra oförutsedda föreskrifter, kan detta innebära stora kostnader för den registeransvarige. För att systemet från början skall kunna anpassas till integritetsskyddets krav bör datainspektionen, som vissa remissinstanser föreslagit, ha möjlighet att meddela ett principgodkännande. Detta godkännande bör, om systemet utvecklas vidare i etapper, kunna följas av ett eller flera ytterligare godkännanden. När utvecklingsarbetet är slutfört kan datainspektionen ta slutlig ställning till personregistret.

Som vissa remissinstanser påpekat kan datainspektionens prövning ofta komma att avse standardsystem som är gemensamma för ett stort antal användare. Har ett sådant system en gång godkänts, blir naturligtvis prövningen mera summarisk när nya tillstånd begärs beträffande samma system. Jag kan dock inte biträda den av några instanser framförda meningen att tillståndsprövningen i sådana fall helt och hållet skulle slopas och ersättas av ett anmälningsförfarande.

Givetvis måste varje tillståndsbeslut innehålla vissa uppgifter som individualiserar tillståndet, t. ex. uppgift om den registeransvarige. Därutöver anser jag att varje beslut, även om det innefattar endast ett principgodkännande, måste innehålla vissa föreskrifter till skydd mot otillbörligt integritetsintrång. Sålunda bör i ett tillståndsbeslut alltid tas in en föreskrift om registrets ändamål. Härigenom anges den allmänna ramen för registrets innehåll och användning. Därutöver bör i tillståndsbeslutet alltid lämnas föreskrift om vilka personuppgifter som får ingå i registret.

Uppenbarligen måste de nu angivna föreskrifterna i många fall utformas tämligen generellt, inte bara när de tas in i ett principiellt tillståndsbeslut utan även när de meddelas i samband med det slutliga tillståndet. Särskilt svårt är det naturligtvis att på förhand ange vilka personuppgifter som skall få ingå i ett register. Här får beaktas bl. a. vilken allmän kategori av uppgifter det är fråga om. Gäller det upp-

gifter som får anses mindre känsliga från integritetsskyddssynpunkt, bör den registeransvarige kunna ges ett tämligen stort spelrum. Avser registreringen en mera ömtålig kategori av uppgifter, blir det däremot ofta nödvändigt att göra föreskrifterna mer detaljerade. Även ändamålet med registreringen bör kunna tillmätas betydelse när det gäller att ange vilka personuppgifter som skall få registreras. Sålunda bör tillstånd kunna ges inom en vidare ram, om registret skall användas för vetenskapliga eller statistiska ändamål.

Som nämnts anser OSK att datainspektionen, utöver de nu behandlade föreskrifterna, alltid skall meddela föreskrifter om vilka bearbetningar som får göras med ADB och vilka uppgifter som får göras tillgängliga så att upplysning om enskild person framgår. Otvivelaktigt är sådana föreskrifter i många fall påkallade för att förebygga otillbörligt integritetsintrång. Enligt min mening torde det emellertid ofta bli mycket svårt att meddela föreskrifter med det angivna innehållet i samband med tillståndsgivningen, åtminstone om föreskrifterna skall ha ett meningsfullt innehåll. Vidare torde föreskrifterna ibland komma att framstå som uppenbart obehövliga med hänsyn till vad som föreskrivits om registerändamålet och vilka uppgifter som får ingå i registret. På grund härav anser jag att datainspektionen inte alltid bör vara skyldig att ange vilka bearbetningar som får ske med ADB och vilka uppgifter som får göras tillgängliga. I stället bör dessa liksom vissa andra föreskrifter meddelas endast i den mån det behövs för att förebygga riskerna för otillbörligt integritetsintrång. Jag återkommer till de icke obligatoriska föreskrifterna i anslutning till 6 §.

I enlighet med det anförda har i förevarande paragraf tagits in en bestämmelse om att datainspektionen, i samband med att tillstånd lämnas till inrättande och förande av personregister, skall meddela föreskrift om dels ändamålet med registret, dels vilka personuppgifter som får ingå däri.

Givetvis är det av stor vikt att datainspektionen utövar en effektiv tillsynsverksamhet och därvid bl. a. kontrollerar att meddelade föreskrifter följs. Skulle det visa sig att så inte är fallet, har datainspektionen möjlighet att ingripa med kompletterande föreskrifter och i sista hand återkalla meddelat tillstånd. Föreskrifter härom har tagits in i 18 §. Enligt min mening bör denna kontroll i de flesta fall anses tillräcklig. Det kan visserligen invändas att den stora mängden av register innebär att varje register kommer att inspekteras med tämligen långa mellanrum. Det kan emellertid förutses att datainspektionen gör en tätare och mera noggrann kontroll beträffande sådana register som bedöms vara särskilt farliga från integritetssynpunkt. Med hänsyn till det sagda är jag inte f. n. beredd att tillstyrka KO:s förslag att alla tillstånd skall göras tidsbestämda. Däremot kan det i fråga om vissa register som är av särskilt känslig natur finnas skäl att begränsa ett tillstånd till viss tid. Sådan

begränsning bör emellertid ske restriktivt. Givetvis måste datainspektionen beakta även den registeransvariges behov att kunna förlita sig på att han inte utan vidare skall behöva upphöra med den igångsatta verksamheten.

I enlighet med vad jag nu har anfört har som en andra punkt i förevarande paragraf tagits upp en bestämmelse om att tillstånd får begränsas till viss tid, om det föreligger särskilda skäl.

Om den registeransvarige önskar ändra registret så att det inte längre faller inom ramen för det gällande tillståndet och de föreskrifter som har meddelats i samband därmed, måste han naturligtvis vända sig till datainspektionen och begära nytt tillstånd eller ändrade föreskrifter. Någon uttrycklig bestämmelse härom har jag inte ansett erforderlig.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sådana föreskrifter som skall meddelas av datainspektionen i den mån det behövs för att förebygga riskerna för otillbörligt integritetsintrång. Paragrafen motsvarar i OSK:s förslag delar av 6 §.

OSK. Enligt OSK:s lagförslag skall datainspektionen i mån av behov få meddela föreskrift rörande inhämtande av uppgifter för personregistret, utförande av den automatiska databehandlingen, den tekniska utrustningen, underrättelse till berörda personer, bevarande och gallring av uppgifter, utlämnande till annan av personuppgifter och användningen av sådana uppgifter i övrigt samt kontroll och säkerhet.

OSK erinrar om att föreskrifter som riktar sig till myndighet står i strid med offentlighetsprincipen i den mån de innebär förbud att lämna ut uppgift som myndigheten förfogar över och som inte är sekretessbelagd. För tydlighetens skull föreslår OSK att en regel som uttryckligen förbjuder sådana föreskrifter skall tas in i lagen.

Remissyttrandena. OSK:s förslag om föreskrifter som skall kunna meddelas i mån av behov har i allmänhet godtagits vid remissbehandlingen. Även beträffande dessa föreskrifter framhåller dock flera remissinstanser vikten av att de inte görs för detaljerade.

Riksarkivet framhåller att föreskrifter om bevarande och gallring av uppgifter i och för sig kommer att bli nödvändiga. Enligt riksarkivets mening bör emellertid föreskrifter rörande arkivvård och gallring inte meddelas av datainspektionen utan av riksarkivet. Eventuellt kan därvid samråd ske med datainspektionen. Liknande synpunkter uttrycks av *DAK*.

Några remissinstanser berör förhållandet mellan datalagen och TF och betonar därvid att offentlighetsprincipen inte får inskränkas. Enligt *JO:s* mening är det i och för sig självklart att datainspektionen inte

kan meddela föreskrifter som strider mot grundlag. JO anser dock att det inte kan skada att ta in en uttrycklig erinran härom i datalagen. Det är enligt JO:s uppfattning också befogat att i fråga om myndighetsregister fästa registerförarens uppmärksamhet på att han har att beakta inte bara datainspektionens föreskrifter utan även sekretesslagens.

Departementschefen. Som jag redan tidigare har antytt måste datainspektionen, utöver föreskrifter av det slag som anges i 5 §, vid behov kunna meddela ytterligare föreskrifter till förebyggande av otillbörligt integritetsintrång. Jag har i kommentaren till 5 § uttalat att det härvid kan vara fråga om föreskrifter om dels vilka bearbetningar som får ske med ADB, dels vilka personuppgifter som får göras tillgängliga. Därutöver bör datainspektionen kunna ge föreskrifter i huvudsaklig överensstämmelse med OSK:s nyss återgivna förslag. Även föreskrifter om bevarande och gallring av personuppgifter bör sålunda enligt min mening kunna meddelas av datainspektionen. I denna del bör emellertid samråd alltid äga rum med riksarkivet. Föreskrift om sådant samråd kan tas in i instruktionen för datainspektionen.

I enlighet med det anförda har i första stycket av förevarande paragraf tagits upp en rad olika föreskrifter som vid behov skall kunna meddelas av datainspektionen, om tillstånd lämnas till inrättande och förande av personregister. Formuleringen innebär att, om datainspektionen beträffande ett datasystem först ger ett eller flera principgodkännanden och därefter ett slutligt tillstånd, föreskrifter av det nu angivna slaget inte behöver meddelas förrän i samband med det slutliga tillståndsbeslutet. Det föreligger dock inte något hinder att vid behov meddela någon eller flera sådana föreskrifter redan vid ett principgodkännande och eventuellt ytterligare föreskrifter i samband med det slutliga beslutet.

Några av de nu aktuella föreskrifterna kräver en närmare kommentar. Jag vill emellertid först helt allmänt framhålla att, liksom i fråga om de föreskrifter som har tagits upp i 5 §, det i många fall torde bli lämpligt eller nödvändigt att ge föreskrifterna en tämligen generell utformning för att inte alltför mycket låsa den registeransvariges handlingsfrihet.

Föreskrifter av det slag som har tagits upp först i paragrafen, dvs. om inhämtande av uppgifter för personregistret och utförandet av den automatiska databehandlingen, kan vara av betydelse för att motverka riskerna för att registrets innehåll från början blir felaktigt eller att innehållet förvanskas i samband med den tekniska behandlingen. Bl. a. bör kunna föreskrivas huruvida inmatningar skall få ske via terminal eller annan datamaskinell förbindelse. När det därefter gäller den tekniska utrustningen är denna naturligtvis av betydelse för registrets användbarhet och för kontrollmöjligheterna. Föreskrift bör i detta hänseende kunna

meddelas bl. a. om hur bildskärmar och terminaler får användas och vilka anslutningar till systemet som får ske.

Föreskrift bör, som tidigare nämnts, få meddelas även i fråga om de bearbetningar av personuppgifterna i registret som får göras med ADB. Av särskild betydelse är härvid vilka samkörningar med andra ADB-register som bör vara tillåtna.

Underrättelse till de registrerade om registrets förekomst och om vilka uppgifter som ingår däri kan, som OSK har påpekat, ha betydelse för att undanröja oro beroende på ovetskap om registreringen. Datainspektionen kan därför ibland behöva meddela föreskrift om sådan underrättelse. Bestämmelserna i 10 §, som jag senare skall återkomma till, torde dock minska behovet av särskild föreskrift att den registeransvarige skall lämna underrättelse om vilka uppgifter som ingår i ett register.

Uppenbarligen är det ofta angeläget från integritetssynpunkt att ett tillståndsbeslut innehåller föreskrift om vilka uppgifter ur registret och vilka bearbetningsresultat som får tas ut fastän de innehåller upplysning om enskild person. Redan kännedom om en personuppgift hos den som tar fram uppgiften kan innebära otillbörligt integritetsintrång. Även sättet för uttag av personuppgift kan behöva regleras.

Som jag tidigare har nämnt (se avsnittet 6.3.2 i den allmänna motiveringen) är frågan hur personuppgifter används av stor betydelse när det gäller att tillgodose integritetsskyddsintressena. Det är därför uppenbarligen i många fall påkallat att meddela föreskrift om utlämnande och annan användning av personuppgift. Datainspektionen bör härvid kunna begränsa de ändamål för vilka uppgifter får användas i den registeransvariges verksamhet och att föreskriva skyldighet för honom att ställa villkor i fråga om användningen av uppgift som lämnas ut till annan. Över huvud taget bör rätten att lämna ut uppgifter utanför den registeransvariges verksamhet kunna begränsas. En föreskrift härom kan t. ex. innebära att uppgifter för selektiv reklam inte får lämnas ut beträffande personer som har undanbett sig detta. Vidare kan det finnas behov att föreskriva att registrerad skall underrättas, när uppgift om honom lämnas ut.

För att förebygga otillbörligt integritetsintrång kan det ibland finnas skäl att föreskriva att vissa uppgifter skall bevaras. Att så sker kan t. ex. vara av betydelse för att någon skall kunna styrka sin rätt i visst avseende. Även föreskrifter om arkivering och utsortering av uppgifter är många gånger påkallade. Det är uppenbart att många personuppgifter snabbt blir föråldrade och att de kan allvarligt skada den enskilde om de därefter används för bedömning av honom. Ett exempel härpå är resultat av en persontestning som har gjorts för en anställning.

När det slutligen gäller den sista typen av föreskrifter som har tagits upp i förevarande paragraf, dvs. föreskrifter om kontroll och säkerhet,

kan anmärkas att det många gånger torde behövas regler om s. k. programdokumentation, dvs. redogörelser för befintliga program, och om s. k. loggning, dvs. föreskrifter om att anteckningar skall föras om vilka uppgifter som tas ut ur registret, av vem det görs och vilka uppgifter i registret som ändras. Dessutom kan det krävas säkerhetsföreskrifter av olika slag, både för att skydda uppgifter mot obehörigt uttag och förvanskning och för att hindra att uppgifter förstörs. Här liksom när det gäller andra föreskrifter är det emellertid viktigt att se till att det inte uppstår onödigt stora kostnader för den registeransvarige. Föreskrifterna får naturligtvis aldrig gå längre än som är nödvändigt av integritetsskäl.

Uppenbarligen kan flera av de nu nämnda föreskrifterna, framför allt de som rör utlämnande av personuppgift, om de riktas till myndighet innebära en inskränkning i offentlighetsprincipen. Det är självklart att en sådan inskränkning inte får ske i vidare mån än som följer av TF och sekretesslagen. I likhet med OSK anser jag emellertid att man för tydlighetens skull bör ha en bestämmelse härom i datalagen. Bestämmelsen har tagits in som ett andra stycke i förevarande paragraf.

Som jag senare skall återkomma till är den registeransvarige skyldig att, utöver sådana föreskrifter som har meddelats av datainspektionen, följa vissa bestämmelser som direkt har getts i datalagen. Till dessa bestämmelser hör, som jag tidigare har berört, en regel om förbud mot utlämnande av personuppgift, om det finns anledning anta att uppgiften skall användas för ADB i strid med datalagen eller i utlandet. En motsvarighet till denna förbudsregel föreslås för myndigheternas del i sekretesslagen. Givetvis är myndigheterna skyldiga att följa även övriga bestämmelser i sekretesslagen. Jag har dock ansett det onödigt att föra in en uttrycklig erinran härom i datalagen.

7 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i OSK:s förslag, innehåller bestämmelser om föreskrifter i fråga om sådant personregister som beslutas av Kungl. Maj:t eller riksdagen.

Som jag har anfört i avsnittet 6.3.3 i den allmänna motiveringen föreligger det givetvis inte något hinder för Kungl. Maj:t resp. riksdagen att i samband med inrättande av ett personregister meddela de föreskrifter som behövs för att förebygga otillbörligt integritetsintrång. Normalt torde det också i ett beslut om inrättande få sägas något om registrets ändamål och vilka slag av personuppgifter som skall få ingå i registret. Det är emellertid naturligt att, när det gäller meddelandet av föreskrifter av mer detaljerad karaktär, denna uppgift läggs på datainspektionen. Som jag tidigare nämnt bör det också åligga datainspektionen att, på samma sätt som i fråga om andra personregister, öva till-

syn över att ett register som har beslutats av statsmakterna inte används på ett sätt som leder till otillbörligt integritetsintrång.

I enlighet med det anförda har i förevarande paragraf föreskrivits att datainspektionen beträffande personregister som har beslutats av statsmakterna skall meddela föreskrift som avses i 5 § och vid behov även föreskrift enligt 6 §, i den mån inte Kungl. Maj:t eller riksdagen har meddelat föreskrift i samma hänseende.

8 §

Paragrafen, som motsvarar 8 § i OSK:s lagförslag, innehåller bestämmelser om skyldighet för den registeransvarige att rätta oriktighet i personregister och att lämna meddelande om rättelsen.

OSK. Enligt vad OSK framhåller kan varje felaktighet i personuppgift som ingår i ett personregister befaras medföra integritetsintrång. På grund av de möjligheter som datatekniken ger att använda en uppgift i många olika sammanhang och att finna den även efter lång tid är riskerna för att en oriktighet skall vålla skada större än i fråga om manuellt hanterade uppgifter. Med hänsyn bl. a. härtill föreslår OSK att, om det förekommer anledning till misstanke att personuppgift är oriktig, registerföraren skall vara skyldig att utan dröjsmål vidta skäliga åtgärder för att utröna uppgiftens riktighet och, om skäl därtill föreligger, rätta den. OSK föreslår vidare att, om uppgiften inte kan bestyrkas, den alltid skall uteslutas ur personregistret på begäran av den registrerade.

Har felaktig uppgift lämnats ut från personregister, bör enligt OSK:s uppfattning registerföraren på begäran av den registrerade vara skyldig att meddela var och en som har fått uppgiften att den är oriktig. På samma sätt bör underrättelse lämnas om att uppgift har utgått ur registret.

Remissyttrandena. OSK:s förslag om rättelse i personregister godtas av de flesta remissinstanserna. Från vissa håll påpekas emellertid att registerföraren inte alltid har formell befogenhet att rätta en personuppgift, även om det finns anledning anta att den är oriktig. Sålunda anför RSV samt länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län att innehållet i länsstyrelsernas ADB-register normalt bestäms genom avisering från andra myndigheter och att länsstyrelserna i sådana fall inte kan svara för att de registrerade sakförhållandena är riktiga utan endast för att de har blivit korrekt återgivna från grundhandlingen. Rättelse i dessa register kan i regel ske endast på begäran av den myndighet som har meddelat den felaktiga uppgiften.

I fråga om statistikproduktionen framhåller *socialstyrelsen* och *SCB* att det där inte är nödvändigt att ställa samma kvalitetskrav på de in-

dividuella uppgifterna som i en individadministrativ databas. Enligt *DAFA:s* uppfattning vore det lämpligt att införa en preskriptionsregel när det gäller tillägg till och ändringar i register. En sådan regel kunde lämpligen innebära att den registrerade ålades att påpeka felaktigheter inom en viss bestämd tid efter det att han har fått underrättelse om innehåll i personuppgiften.

Vad gäller förslaget om uteslutning av personuppgift sätter *rikspolisstyrelsen* i fråga om det inte bör föreligga en högre grad av sannolikhet för att en uppgift är oriktig innan registerföraren åläggs att utesluta den. En liknande uppfattning förs fram av *RSV. Svenska försäkringsbolags riksförbund* anser att uteslutning bör ske endast om ett bibehållande av uppgiften skulle medföra otillbörligt integritetsintrång.

OSK:s förslag om skyldighet att lämna meddelande om rättelse kritiserar från åtskilliga håll. Sålunda anser bl. a. *karolinska sjukhuset, bilregisternämnden, RSV, länsstyrelsen i Malmöhus län, Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet* att en sådan bestämmelse kan få orimliga konsekvenser för registerföraren. Enligt *RSV* bör underrättelseskyldighet föreligga endast när det är fråga om en uppgift av betydelse. En liknande uppfattning förs fram av *SPRI* och *Svenska försäkringsbolags riksförbund. Karolinska sjukhuset* föreslår för sin del att datainspektionen skall kunna befria registerföraren från underrättelseskyldigheten.

Flera remissinstanser, däribland *rikspolisstyrelsen* och *statskontoret*, framhåller vikten av att registerföraren tar kontakt med den registrerade när det föreligger anledning att vidta rättelse.

Departementschefen. Uppenbarligen är det av stor betydelse från integritetsskyddssynpunkt att de personuppgifter som finns i ett personregister är riktiga. När datainspektionen enligt det tidigare anförda meddelar föreskrifter har inspektionen också att beakta behovet av att förebygga att felaktigheter uppkommer. Därutöver bör emellertid, som OSK har föreslagit, datalagen innehålla en särskild föreskrift om rättelse av oriktig personuppgift. Föreskriften bör utformas i huvudsaklig överensstämmelse med OSK:s förslag.

Vad gäller förslaget att uppgift som inte kan styrkas alltid skall uteslutas ur registret, om den registrerade begär det, anser jag liksom vissa remissinstanser att en sådan bestämmelse är alltför långtgående. I stället bör liksom i fråga om rättelse föreskrivas att uteslutning skall ske, om skäl därtill föreligger. Avgörande för bedömningen bör i fråga om såväl rättelse som uteslutning vara bl. a. den ifrågavarande uppgiftens betydelse från integritetsskyddssynpunkt. Saknar uppgiften sådan betydelse, bör rättelse resp. uteslutning kunna underlåtas, även om det finns anledning misstänka att uppgiften är oriktig. Det bör också vara

av viss betydelse om den registrerade uttryckligen har begärt att uppgiften skall rättas eller uteslutas. Båda typerna av åtgärder bör emellertid vidtas oberoende av om sådan begäran har framställts, om det i övrigt föreligger skäl för åtgärden.

I överensstämmelse med vad jag nu har anfört har i första stycket av förevarande paragraf tagits in en bestämmelse om skyldighet för registeransvarig att rätta och utesluta personuppgift.

Som vissa remissinstanser påpekat har den registeransvarige inte alltid formell befogenhet att på egen hand besluta om rättelse i ett personregister. Detta gäller bl. a. länsstyrelserna, vars personregister normalt grundar sig på uppgifter från andra myndigheter, exempelvis pastorsämbetena. Det bör i sådant fall åligga länsstyrelserna att, om det finns anledning anta att en viss personuppgift är oriktig, vända sig till den myndighet varifrån uppgiften härrör och begära att myndigheten undersöker om uppgiften är riktig och vid behov rättar den. Om det inte kan klargöras huruvida en uppgift som länsstyrelsen har mottagit från annan är riktig, kan detta utgöra skäl för länsstyrelsen att utesluta uppgiften.

För att den registeransvarige skall kunna utröna om en viss personuppgift är riktig är det naturligtvis ofta nödvändigt att han tar kontakt med den registrerade. Jag anser dock inte att det behövs en uttrycklig bestämmelse härom.

Liksom OSK anser jag det befogat med en regel om skyldighet för den registeransvarige att på begäran av den registrerade underrätta dem som har mottagit felaktig uppgift att uppgiften har rättats resp. uteslutits. Jag delar dock vissa remissinstansers uppfattning att regeln inte bör göras så ovillkorlig som OSK har föreslagit. Det skulle i så fall kunna uppstå en orimlig situation för de registerförare som mottar ett mycket stort antal förfrågningar om innehållet i sitt register. Jag anser därför att datainspektionen bör kunna befria den registeransvarige från underrättelseskyldigheten, om det föreligger särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl bör kunna anses föreligga, om en underrättelse får antas sakna eller vara av ringa betydelse från integritetsskyddssynpunkt. Dispens från underrättelseskyldigheten bör kunna meddelas såväl från fall till fall som mera generellt, t. ex. i fråga om ett visst register.

Den nu förordade bestämmelsen om underrättelseskyldighet har tagits upp som ett andra stycke i förevarande paragraf.

Som nyss nämnts bör den nu berörda underrättelseskyldigheten vara beroende av att den registrerade begär att underrättelse skall ske. En förutsättning för att han skall kunna framställa sådan begäran är naturligtvis att han känner till att det har förekommit en felaktig uppgift som har rättats eller uteslutits. Detta talar för att man inför en bestämmelse om skyldighet för den registeransvarige att underrätta den

registrerade om vidtagen rättelse eller uteslutning av personuppgift. Mot en sådan skyldighet talar emellertid i första hand det förhållandet att, som jag senare skall återkomma till, det inte föreskrivs någon generell skyldighet för den registeransvarige att upplysa den registrerade om att han över huvud taget förekommer i registret. Vidare kan anföras att rättelserna i många fall torde bli av sådan natur att en särskild underrättelse om åtgärden ter sig opåkallad. I de fall då rättelsen rör en omständighet som är av betydelse från integritetssynpunkt får det förutsättas att den registeransvarige självant lämnar underrättelse till den registrerade, så att denne blir i tillfälle att begära att mottagare av den felaktiga uppgiften skall underrättas. Som jag nyss har anfört torde det också i många fall vara nödvändigt att den registeransvarige tar kontakt med den registrerade för att rättelse över huvud taget skall kunna ske.

Med hänsyn till det anförda anser jag inte att i förevarande paragraf bör föras in någon bestämmelse om underrättelse till den registrerade om vidtagen rättelse eller uteslutning av personuppgift.

Avslutningsvis vill jag framhålla att, när det gäller de skyldigheter för den registeransvarige som har tagits upp i denna och följande paragrafer, det inte föreligger något hinder att den registeransvarige ger annan i uppdrag att rent faktiskt vidta de åtgärder som det är fråga om. En sådan delegering är särskilt naturlig, när det är fråga om ett register som används av ett flertal registeransvariga och där det praktiska handhavandet av registret åvilar ett särskilt organ. Även om den registeransvarige har delegerat vissa uppgifter till annan, är det emellertid han själv som ytterst är ansvarig för att uppgifterna vidtas.

Som framgår av 24 § kan vissa av de uppgifter som åligger den registeransvarige framtvängas genom vitesföreläggande, om en anmaning inte efterkoms frivilligt.

9 §

Paragrafen, som motsvarar 9 § i OSK:s lagförslag, innehåller bestämmelser om komplettering av personregister. Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med de regler som OSK har föreslagit och som i stort sett har lämnats utan erinran av remissinstanserna. Liksom i OSK:s förslag föreskrivs sålunda att komplettering alltid skall göras, om den ifrågavarande ofullständigheten kan antas medföra otillbörligt integritetsintrång eller fara för rättsförlust. I departementsförslaget har tillagts att komplettering även annars normalt bör ske, om ett register visar sig vara ofullständigt i något av de angivna hänseendena.

10 §

I paragrafen har tagits upp en bestämmelse om skyldighet för den registeransvarige att underrätta den registrerade om personuppgift som rör honom. Paragrafen motsvarar 10 § i OSK:s lagförslag.

OSK. Den oro som har förekommit rörande ADB-registrering av personer beror enligt OSK:s uppfattning till stor del på ovetskap huruvida man är registrerad och vilka uppgifter som registreras. Ett sätt att motverka denna oro är att ålägga registerföraren att på begäran av registrerad meddela denne vilka uppgifter om honom som ingår i registret. Härigenom sätts också den registrerade i stånd att kräva rättelse av uppgift som är felaktig. För att undvika att en föreskrift om underrättelseskyldighet används i trakasseringsssyfte bör en begäran om underrättelse inte kunna framställas mer än en gång för varje tolv månadersperiod. Givetvis bör det dock inte finnas något hinder för registerföraren att frivilligt lämna besked i sådana fall där skyldighet inte föreligger.

Det kan enligt OSK:s uppfattning förefalla rimligt att registerföraren får ta ut en avgift som motsvarar hans kostnader, när han skall lämna meddelande om innehållet i registret. Detta kan emellertid föranleda registerföraren att ordna registret så att kostnaderna för att få kännedom om vad som är registrerat blir alltför stora för flertalet människor. Om å andra sidan en bestämd avgift föreskrivs, kan denna bli så liten att den saknar betydelse i sammanhanget. OSK föreslår därför att uppgiftslämnandet skall ske avgiftsfritt.

OSK diskuterar vidare om den nu berörda underrättelseskyldigheten bör gälla, även om den registrerade inte har framställt begäran om underrättelse. OSK avvisar emellertid denna tanke under hänvisning till att ett så omfattande underrättelsesystem skulle bli orimligt betungande för registerförarna. Om det i undantagsfall anses erforderligt att de registrerade rutinemässigt underrättas om vissa uppgifter i ett register, har datainspektionen möjlighet att ge föreskrift härom.

OSK anser slutligen att regeln om underrättelseskyldighet måste föras med ett undantag för det fall att det är fråga om uppgift som enligt lag eller annan författning eller enligt myndighets beslut inte får lämnas ut till den registrerade.

Remissyttrandena. Det nu berörda förslaget om underrättelseskyldighet godtas av flertalet remissinstanser. Från flera håll betonas förslagets stora betydelse för den enskilde. Några remissinstanser anser att man bör gå längre än OSK har föreslagit, när det gäller att tillgodose den enskildes intressen. Sålunda anser *socialstyrelsen*, *sektionen för teknisk fysik vid tekniska högskolan i Stockholm* och *juridiska fakulteten vid Lunds universitet* att det bör övervägas att införa en generell skyldighet för registerföraren att meddela registrerad att personuppgift förekommer om honom i registret. Enligt *JK:s* mening bör den registrerade regelmässigt underrättas om att registret förs med ADB.

Några remissinstanser framhåller att underrättelseskyldigheten kan bli mycket betungande för registerförarna. För att missbruk skall före-

byggas anser *Svenska bankföreningen* och *Finansieringsföretagens förening* att meddelanden om innehållet i register bör avgiftsbeläggas. Enligt *postverkets* uppfattning bör avgift kunna tas ut när det är fråga om uppgifter ur mycket omfattande register. *TCO* föreslår för sin del att bidrag skall kunna utgå av allmänna medel till registerförarc, om särskilda skäl föreligger, medan *Svenska försäkringsbolags riksförbund* anser att en begränsning bör åstadkommas genom att uppgiftsskyldigheten avser endast uppgifter som kan tas fram med en rimlig insats av personella och maskinella resurser.

DON, *CFD* och *bankinspektionen* framhåller att regeln om underrättelseskyldighet inte får utnyttjas för att från offentliga register gratis erhålla bevis eller andra uppgifter som normalt betingar lösen eller annan avgift. På samma sätt bör enligt *bankinspektionens* uppfattning enskilda företag och institutioner, exempelvis banker, kunna ta ut expeditiionsavgifter, om det rör sig om uppgifter som normalt beläggs med sådana avgifter. *CFD* anser för sin del att rätten att erhålla uppgifter ur offentliga register bör begränsas till en rätt att via terminal erhålla ifrågavarande information, vilken i princip bör begränsas till att avse rena persondata.

Såväl *Svenska bankföreningen* som *Sveriges direktreklamförening* och *Finansieringsföretagens förening* säger sig utgå från att regeln om underrättelse högst en gång om året inte skall tolkas så, att underrättelse skulle behöva sändas ut en gång om året utan ny begäran för varje gång. En sådan tolkning skulle enligt de nämnda instanserna medföra betydande kostnader. Enligt *statens invandrarverk* skulle registerföraren behöva meddela endast att någon förändring av registerinnehållet för ifrågavarande person inte har gjorts sedan utdrag senast begärdes.

DON finner det böra klarläggas på vilket sätt den berörda uppgiftsskyldigheten skall fullgöras. Enligt *DON:s* mening bör det vara tillräckligt att registerföraren skickar meddelande med posten i vanligt brev och att kopia sparas.

Flera remissinstanser tar upp förhållandet mellan den berörda bestämmelsen om underrättelseskyldighet och TF. Sålunda påpekas att regeln om underrättelse högst en gång varje år kan stå i strid med offentlighetsreglerna i TF, som inte ger myndigheterna möjlighet att inskränka utlämning av allmänt material till en gång om året.

Vad slutligen gäller det föreslagna undantaget från underrättelseskyldigheten för det fall att uppgiften är sekretessbelagd framhåller *Svenska försäkringsbolags riksförbund* att försäkringsbolagen inte är underkastade några lagbestämmelser om tystnadsplikt angående försäkringstagarna och deras ekonomiska eller personliga förhållanden. Försäkringsbolagen har emellertid alltid ålagt sig en långtgående diskretion. Enligt riksförbundet kan bestämmelsen om underrättelseskyldig-

het inte rimligen medföra att försäkringsbolagen skulle vara skyldiga att lämna ut uppgifter i vidare mån än som är förenligt med sekretessen angående kundernas förhållanden. Det sagda gäller inte minst sjukdomsuppgifter. Även *försäkringsinspektionen* anser att försäkringsbolag inte alltid bör vara skyldigt att lämna ut uppgift från läkare.

Departementschefen. Enligt min mening är det av stor betydelse från integritetsskyddssynpunkt att den enskilde har rätt till insyn i register såvitt gäller uppgifter om honom själv. I likhet med OSK och så gott som samtliga remissinstanser anser jag därför att i datalagen bör införas en bestämmelse om skyldighet för registeransvarig att underrätta registrerad om innehållet i personuppgift som rör honom.

När det gäller den närmare utformningen av underrättelseskyldigheten kan det till en början diskuteras om uppgiftslämnandet bör ske avgiftsfritt. Som framhållits av flera remissinstanser kan den föreslagna bestämmelsen i vissa fall medföra avsevärda kostnader för de registeransvariga, särskilt när det är fråga om att ta fram uppgifter ur omfattande register. Skulle den registeransvarige ha en generell rätt att ta ut ersättning för dessa kostnader, kan det emellertid förutses att den registrerade i många fall avstår från att ta del av uppgiften. Hans möjligheter till insyn skulle på detta sätt i praktiken bli avsevärt inskränkta. Enligt min mening kan en sådan inskränkning i rätten till insyn inte accepteras. I likhet med OSK anser jag därför att uppgiftslämnandet i princip bör ske utan kostnad för den registrerade. Som jag strax skall återkomma till bör emellertid i vissa fall undantag kunna göras från denna huvudregel.

När det gäller frågan hur stora kostnader som uppstår för den registeransvarige är det naturligtvis av största betydelse om uppgiftslämnandet skall äga rum självmant eller endast på begäran av den registrerade. Från den registrerades synpunkt talar onekligen vissa skäl för att den registeransvarige skall vara skyldig att självmant lämna underrättelse. I likhet med OSK anser jag emellertid att en sådan skyldighet skulle bli orimligt betungande för den registeransvarige. Underrättelseskyldigheten bör således i princip inskränkas till fall då den registrerade har begärt underrättelse. Skulle det i något fall anses påkallat att registrerad rutinmässigt underrättas om innehållet i personuppgift som angår honom, kan datainspektionen meddela föreskrift härom med stöd av 6 §.

För att inte den registeransvariges kostnader skall bli onödigt betungande anser jag det vidare befogat att, som OSK har föreslagit, föreskriva att underrättelse till viss registrerad om innehållet i personuppgift inte behöver ske mer än en gång under varje tolv månaders period. Givetvis bör det inte finnas något hinder för den registeransvarige att frivilligt lämna ut uppgifter med tätare mellanrum. För att upp-

giftsskyldighet skall föreligga bör det krävas begäran av den registrerade i varje särskilt fall. Den registeransvarige bör alltså inte vara skyldig att acceptera ett stående uppdrag att exempelvis lämna ut uppgifter en gång om året.

Som vissa remissinstanser har framhållit bör en regel om rätt att gratis få del av personuppgifter inte innebära att den enskilde alltid skulle ha rätt att utan kostnad erhålla sådana bevis eller andra uppgifter ur offentliga register som normalt betingar en expeditiönsavgift. Motsvarande bör gälla beträffande vissa uppgifter som lämnas ut av enskilda institutioner, t. ex. banker. Datainspektionen bör därför ges möjlighet att för vissa slag av personuppgifter medge undantag från regeln att underrättelsen skall ske utan kostnad för den registrerade. Denna möjlighet till dispens bör dock utövas med försiktighet. I huvudsak bör dispens kunna ges endast beträffande sådana uppgifter som normalt inte kan antas medföra fara för otillbörligt integritetsintrång. Som exempel kan nämnas sådana uppgifter ur de under uppbyggnad varande fastighets- och inskrivningsregistren som skall lämnas ut genom fastighetskort. Sådana uppgifter torde i allmänhet ha sådan karaktär att faran för otillbörligt integritetsintrång är mycket ringa.

De nu förordade bestämmelserna om underrättelse i fråga om innehåll i personuppgift har tagits upp i första och andra styckena av förevarande paragraf.

Har datainspektionen medgett undantag från skyldigheten att utan avgift lämna underrättelse om innehåll i personuppgift, ankommer det i princip på den registeransvarige själv att bestämma vilken avgift som skall tas ut. Självfallet är emellertid de statliga myndigheterna skyldiga att följa de bestämmelser om avgift som meddelas i expeditiönskungörelsen eller på annat sätt. I den mån den registeransvarige inte är skyldig att följa en fastställd taxa, får naturligtvis avgiften bestämmas mera fritt. Avgiften bör dock inte i något fall få överstiga de kostnader som har uppstått. Skulle det visa sig att en registeransvarig tar ut alltför hög avgift och därigenom på ett otillbörligt sätt försvårar för den enskilde att få del av uppgifter som rör honom, bör datainspektionen kunna ingripa med erforderliga föreskrifter och i sista hand återkalla den meddelade dispensen från skyldigheten att gratis lämna underrättelse.

När det därefter gäller frågan på vilket sätt den berörda uppgiftsskyldigheten skall fullgöras anser jag att det normalt får ankomma på den registeransvarige att avgöra detta. Den registeransvarige kan emellertid inte anses ha uppfyllt sin skyldighet, om han endast lämnar den registrerade tillfälle att ta del av innehåll i personuppgiften på det ställe där uppgiften finns. I stället bör den registrerade ha rätt att få ett skriftligt meddelande om innehåll i uppgiften. I de flesta fall torde det vara mest praktiskt för den registeransvarige att skicka en direkt utskrift

från datamediet. Det bör emellertid inte krävas att meddelandet på varje punkt överensstämmer med den tekniska upptagningen. Det bör vara tillräckligt att alla betydelsefulla detaljer återges. Givetvis måste meddelandet alltid vara visuellt läsbart och i övrigt utformat på ett sådant sätt att det kan förstås av den registrerade.

Som OSK har föreslagit måste undantag från uppgiftsskyldigheten göras för det fall att en uppgift inte får lämnas ut till den registrerade på grund av föreskrift i lag eller annan författning eller på grund av beslut som myndighet har meddelat med stöd av författning. Bestämmelser om sådant förbud finns såvitt gäller myndigheter i 39 § sekretesslagen. För sådan registeransvarig som inte är att anse som myndighet kan förbud mot utlämnande ha meddelats med stöd av t. ex. 14 § sekretesslagen.

I enlighet med det anförda har i tredje stycket av förevarande paragraf tagits upp en bestämmelse om undantag från underrättelseskyldigheten.

Som framgått av det föregående har ett par remissinstanser inom försäkringsområdet framhållit att man där har intresse av att hemlighålla läkarintyg och vissa andra uppgifter för den registrerade. I den mån det inte finns stöd för hemlighållandet i författning eller i myndighets beslut, innebär emellertid förevarande bestämmelser att uppgiften på begäran måste lämnas ut, om den har tagits in i dataregister. Däremot har ett försäkringsbolag möjlighet att undvika utlämnande genom att förvara uppgiften på annat sätt.

Vad slutligen gäller förhållandet till TF är det självklart att offentlighetsprincipen inte får inskränkas genom den nu berörda regeln om uppgiftslämnande. Som framgår av det föregående anser vissa remissinstanser att regeln om underrättelse högst en gång varje år kan stå i strid med TF:s offentlighetsregler, som inte ger myndigheterna möjlighet att inskränka utlämnande av allmänt material till en gång om året. Med anledning härav vill jag påpeka att det uppgiftslämnande som sker enligt förevarande paragraf i princip är avgiftsfritt, medan tillhandahållande av avskrift eller utskrift enligt 2 kap. 8 § TF sker endast mot avgift. Vill den registrerade betala avgift för att få reda på innehållet i en viss personuppgift som finns hos myndighet, är myndigheten naturligtvis skyldig att bifalla hans begäran, även om en liknande begäran framställdes mindre än ett år dessförinnan. Vidare är myndighet skyldig att tillhandahålla uppgift på stället enligt reglerna i 2 kap. 8 § TF.

11 §

I första stycket av förevarande paragraf, som motsvarar 11 § i OSK:s lagförslag, har tagits upp den regel om förbud mot utlämnande av personuppgift som jag har förordat i avsnittet 6.3.5 i den allmänna

motiveringen. Regeln gäller endast sådan registeransvarig som inte är att anse som myndighet. För myndigheternas del har en motsvarande förbudsregel förts in i 13 § andra stycket sekretesslagen. En hänvisning till sekretesslagen har tagits upp som ett andra stycke i förevarande paragraf.

Som jag tidigare har anfört i den allmänna motiveringen blir det naturligtvis i många fall svårt för den registeransvarige att avgöra om det föreligger risk för att en uppgift som begärs utlämnad skall användas på ett otillbörligt sätt. Anledning till försiktighet torde i första hand föreligga, om den registeransvarige får en begäran om massuppgifter eller selekterade uppgifter. En sådan begäran bör alltid utgöra anledning för den registeransvarige att närmare utreda hur det är avsett att uppgifterna skall användas. Först om den som begär utlämnandet anger en godtagbar förklaring härom bör uppgifterna lämnas ut.

Vad gäller datainspektionens rätt att ge dispens från förbudet mot utlämnande bör sådan dispens kunna lämnas såväl i ett särskilt fall som mera generellt, t. ex. beträffande ett visst register.

12 §

I paragrafen, som saknar motsvarighet i OSK:s förslag, har tagits in en bestämmelse om skyldighet för den registeransvarige att göra anmälan till datainspektionen när han upphör att föra personregister. Vidare sägs att datainspektionen i sådant fall skall föreskriva hur det skall förfaras med registret. Uppenbarligen kan det ibland vara påkallat av integritetshänsyn att registret förstörs eller att vissa uppgifter sorteras ut. Liksom när det gäller föreskrift enligt 6 § om bevarande och gallring av personuppgifter bör datainspektionen samråda med riksarkivet.

Skulle den registeransvarige vilja överlåta sitt personregister till annan, följer av de tidigare behandlade reglerna att den som avser att överta registret är skyldig att ansöka om tillstånd.

13 §

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om tystnadsplikt. Bestämmelserna överensstämmer i sak med de regler som har tagits upp i 12 § i OSK:s lagförslag och som allmänt har godtagits under remissbehandlingen.

Tystnadspliktsregeln i första stycket gäller i första hand den registeransvarige och hans anställda. Dessutom gäller regeln den som t. ex. på servicebyrå har fått i uppdrag att handha den praktiska bearbetningen av registret. Självfallet kan förbudet att yppa innehållet i personuppgift inte gå längre än de inskränkningar som har meddelats i fråga om rätten att skriftligen lämna ut uppgift ur registret. Detta får anses ligga i uttrycket att uppgift inte får yppas obehörigen.

14 §

Paragrafen, som motsvarar 13 § i OSK:s lagförslag, innehåller en bestämmelse om skyldighet för myndighet att överföra ADB-upptagning till läsbar form. Som jag tidigare har nämnt tar regeln sikte även på sådana upptagningar som inte innefattar upplysning om enskild person.

OSK. OSK:s förslag innebär att, om myndighet för handläggning av mål eller ärende hämtar en uppgift från upptagning för ADB, myndigheten skall vara skyldig att överföra uppgiften till handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form. Som skäl för en sådan bestämmelse anför OSK att man inte i efterhand kan göra klart för sig vilka uppgifter som påverkade beslutet i ett mål eller ärende, om inte alla uppgifter som hade betydelse för avgörandet ingår i akten. Eftersom ADB-register ofta ändras kontinuerligt, kan deras innehåll vid viss tidpunkt vara svårt att fastställa. OSK påpekar också att en föreskrift av det angivna innehållet i hög grad torde minska myndigheternas behov av körning med datamaskin för att tillgodose offentlighetsprincipen.

Det kan dock finnas fall, framhåller OSK, där undantag bör kunna medges. Det kan t. ex. tänkas att vissa uppgifter i ett ADB-register är lätt tillgängliga via bildskärm. Undantag bör beslutas av datainspektionen. Meddelande av undantag bör ske restriktivt.

Remissyttrandena. I de flesta fall godtar remissinstanserna förslaget om skyldighet för myndighet att överföra uppgift i ett mål eller ärende till läsbar form. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* understryker särskilt att förslaget minskar behovet av extrakörningar i datamaskin. Att uppgifterna i ett mål eller ärende överförs till läsbar form är enligt hovrättens uppfattning också en förutsättning för att myndigheten skall kunna bereda part insyn i utredningsmaterialet enligt 14 och 15 §§ förvaltningslagen.

DON, SCB, RSV och *DASK* påtalar att det inte klart framgår av OSK:s betänkande om den föreslagna bestämmelsen avser uppgifter från såväl personregister som andra register. Enligt *DASK*:s uppfattning måste bestämmelsen omfatta alla slag av register.

Kritik mot förslaget framförs framför allt av *CFD, SPRI, DAFA, Svenska landstingsförbundet, Svenska teknologföreningen* och *Kommunernas pensionsanstalt*. De nämnda remissinstanserna pekar framför allt på förslagets ekonomiska konsekvenser. *CFD* uttalar att åtskilligt av vinsterna med det nya datasystemet skulle gå förlorat, om myndigheterna skulle tvingas till en betydande och dyrbar pappershantering. Liknande synpunkter förs fram av *DAFA* och *Kommunernas pensionsanstalt*. Såväl *Svenska teknologföreningen* som *matematisk-fysiska sektionen vid Uppsala universitet* bestrider OSK:s påstående

att det skulle vara svårt att i efterhand fastställa ett ADB-registers innehåll.

Med hänsyn till den föreslagna regelns besvärande konsekvenser anser *Svenska landstingsförbundet* att man i första hand bör överväga att inte särskilt lagstadga på ifrågavarande punkt, medan *Kommunernas pensionsanstalt* föreslår att bestämmelsen ges en liberalare utformning. Man skulle exempelvis, anför pensionsanstalten, kunna ge visst utrymme för den myndighet som beslutar i målet eller ärendet att avgöra huruvida och i vilken omfattning uppgifter som hämtas ur dataregister skall tillföras akten i läsbar form.

SCB förutsätter att man med mål och ärende inte avser framställningar av en statistikprodukt. Enligt centralbyråns mening skulle det vara helt orimligt att alla uppgifter som legat till grund för en statistisk sammanställning skulle finnas tillgängliga i läsbar form.

Enligt *integritetsskyddskommittén* är den föreslagna regeln kanske så grundläggande för offentlighetsprincipens reella innebörd att den borde inflyta i TF i stället för i datalagen. Även *DASK* och *Kommunernas pensionsanstalt* ifrågasätter om regeln har sin plats i datalagen. Särskilt med hänsyn till att regeln måste åsyfta även andra register än personregister anser *DASK* att det finns skäl att föra in den i TF eller i lagstiftningen om förvaltningsförfarandet.

Departementschefen. Liksom OSK och flertalet remissinstanser anser jag att den föreslagna regeln om skyldighet för myndighet att överföra ADB-upptagning till läsbar form är av stort värde. Även om det är tekniskt möjligt att i efterhand rekonstruera ett ADB-registers innehåll utan att överföra uppgifterna till läsbar form, är det uppenbart att en sådan rekonstruktion ofta måste bli besvärlig och tidskrävande. Det får också anses som en stor vinst om man så långt möjligt kan minska myndigheternas behov av extrakörningar i datamaskin för att tillgodose offentlighetsprincipen. Att upptagningar som används i ett mål eller ärende överförs till läsbar form torde vidare, som framhållits av hovrätten över Skåne och Blekinge, i allmänhet vara en förutsättning för att myndigheten skall kunna bereda part insyn i utredningsmaterialet enligt 14 och 15 §§ förvaltningslagen (1971: 290).

På grund av det anförda anser jag att den berörda regeln i princip bör genomföras. Regeln bör omfatta såväl personuppgifter som andra uppgifter som har tagits upp på datamedium.

Givetvis kan den nu förordade regeln medföra en omfattande pappershantering hos myndigheterna och därigenom vålla betydande kostnader. Det är därför angeläget att införa en möjlighet till undantag. Jag anser därvid att det skulle vara alltför omständligt att, som OSK har föreslagit, låta datainspektionen pröva huruvida undantag skall få ske. I stället bör det ankomma på myndigheten själv att avgöra i vilka

fall man bör kunna underlåta att överföra en upptagning till läsbar form. För att en sådan överföring skall kunna underlåtas, bör det krävas att särskilda skäl föreligger. Som ett sådant särskilt skäl bör kunna räknas att upptagningen finns lätt tillgänglig, t. ex. via bildskärm. Enbart det förhållandet att upptagningens innehåll är enkelt, t. ex. anger endast att en viss upplysning saknas i ett register, bör däremot normalt inte föranleda undantag från huvudregeln.

Med hänsyn bl. a. till att den berörda regeln avser även andra uppgifter än personuppgifter kan vissa skäl åberopas för att föra in den i annan lagstiftning än datalagen, t. ex. i sådan lagstiftning som rör myndigheternas handläggning av mål och ärenden. För att kunna omfatta alla myndigheter skulle emellertid regeln i sådant fall få föras in i ett stort antal olika författningar. Av praktiska skäl anser jag därför att den i stället bör tas in i datalagen.

I enlighet med vad jag nu har förordat har en bestämmelse om skyldighet för myndighet att föra över ADB-upptagning till läsbar form tagits in i förevarande paragraf. Jag vill påpeka att bestämmelsen avser endast upptagning som används i mål eller ärende. Till denna kategori bör normalt inte räknas exempelvis framställning av statistikprodukt.

15—17 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om datainspektionens tillsynsverksamhet. Bestämmelserna överensstämmer i stort sett med 14, 16 och 17 §§ i OSK:s lagförslag. Vissa smärre ändringar har dock gjorts med anledning av påpekanden under remissbehandlingen. Bl. a. föreskrivs i 17 § att datainspektionen skall kunna få uppgifter beträffande ett personregister genom att vända sig direkt till den som för den registeransvariges räkning har hand om bearbetningen av registret.

I 15 § i OSK:s förslag har tagits upp regler om datainspektionens sammansättning. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen bör sådana regler, i enlighet med vad som är brukligt, tas in i instruktionen för inspektionen. Paragrafen har därför inte någon motsvarighet i förevarande lagförslag.

18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt för datainspektionen att meddela nya eller ändrade föreskrifter och att återkalla meddelat tillstånd. Motsvarighet till bestämmelserna finns i 18 § i OSK:s lagförslag. Förslaget har i denna del allmänt godtagits av remissinstanserna.

Jag har redan i tidigare avsnitt förordat att datainspektionen skall ha rätt att meddela nya eller ändrade föreskrifter med anledning av vad som framkommer vid tillsynsverksamheten. Föreskrifterna, som bör vara av sådant slag som anges i 5 eller 6 §, bör kunna meddelas såväl när otillbörligt integritetsintrång redan har uppstått som när det föreligger

anledning anta att sådant intrång skall uppkomma. I sista hand bör datainspektionen kunna återkalla meddelat tillstånd. Bestämmelser i enlighet med det anförda har tagits upp i första stycket första punkten och i andra stycket av förevarande paragraf.

Personregister som har beslutats av Kungl. Maj:t eller riksdagen är enligt 2 § andra stycket undantagna från datainspektionens tillståndsprövning. Som jag har anfört i avsnittet 6.3.3 i den allmänna motiveringen bör emellertid datainspektionen öva tillsyn över dessa register på samma sätt som när det gäller andra register. Finner datainspektionen därvid att otillbörligt integritetsintrång har uppstått eller att det föreligger fara för sådant intrång, bör datainspektionen kunna ingripa med nya eller ändrade föreskrifter, allt i den mån de inte står i strid med beslut av Kungl. Maj:t eller riksdagen. Finner datainspektionen att en föreskrift som meddelats av Kungl. Maj:t eller riksdagen bör ändras, åligger det givetvis inspektionen att göra framställning härom. På samma sätt bör datainspektionen göra framställning, om den anser att ett visst register inte längre bör få föras.

En bestämmelse som överensstämmer med vad jag nu har förordat har tagits in som en andra punkt i första stycket av förevarande paragraf.

19 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt för den som hos datainspektionen har tagit befattning med tillstånds- eller tillsyns- ärende. Bestämmelsen överensstämmer med den regel som har tagits upp i 19 § i OSK:s lagförslag och som har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen.

20 §

Paragrafen, som motsvarar 20 § i OSK:s lagförslag, innehåller vissa straffbestämmelser. OSK:s förslag har i denna del godtagits av så gott som samtliga remissinstanser. Departementsförslaget överensstämmer i sak helt med vad OSK har föreslagit frånsett vissa ändringar som betingas av att enligt departementsförslaget inga register är underkastade endast anmälningsskyldighet. Vidare har brott mot anmälningsskyldigheten i 12 § straffbelagts.

21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för dataintrång. Bestämmelserna, som delvis motsvarar den av OSK föreslagna ändringen i brottsbalken, har behandlats i avsnittet 6.3.8 i den allmänna motiveringen. Som tidigare har nämnts avser bestämmelserna alla slag av upptagningar för ADB, oavsett om de innefattar upplysning om enskild person.

I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen kan vissa av brottsbalkens bestämmelser bli tillämpliga på sådant otillbörligt förfarande med datamaterial som anges i förevarande paragraf. I så fall bör dessa bestämmelser tillämpas i stället för bestämmelsen om dataintrång. Till de bestämmelser i brottsbalken som sålunda kan bli tillämpliga hör i första hand reglerna om tillgrepps- och förfalskningsbrott i 8 resp. 14 kap. brottsbalken. Det kan även bli aktuellt att döma till ansvar för exempelvis skadegörelse enligt 12 kap. 1 § brottsbalken eller trolöshet mot huvudman enligt 10 kap. 5 § brottsbalken.

Det bör påpekas att straff för förfalskningsbrott kan ådömas endast om föremålet för åtgärden är att betrakta som urkund. Som urkund anses enligt 14 kap. 1 § andra stycket brottsbalken dels protokoll, kontrakt, skuldebrev, intyg och annan handling som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis, dels legitimationskort, biljett eller dylikt bevismärke. Urkundsbegreppet i det nämnda lagrummet är enligt uttalande som har gjorts i den auktoritativa kommentaren till brottsbalken att fatta så vidsträckt att det omfattar även anteckningar som åstadkommits på helt maskinell väg, t. ex. diktafonband eller grafiska framställningar. Denna tolkning av lagrummet, till vilken jag ansluter mig, innebär att även upptagningar för ADB i stor utsträckning faller under begreppet urkund. Manipulerande med en maskin som framställer urkunder kan däremot enligt kommentaren till brottsbalken inte anses utgöra förfalskningsbrott.

22 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i OSK:s lagförslag, innehåller en bestämmelse om förverkande.

23 §

Paragrafen, som motsvarar 21 § i OSK:s lagförslag, innehåller regler om skadestånd.

Gällande bestämmelser. Bestämmelser om skadestånd finns i den nyligen antagna skadeståndslagen (1972: 207). Lagen är enligt 1 kap. 1 § tillämplig, om ej annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Huvudregeln i 2 kap. 1 § innebär att var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan. Föreligger brott, skall enligt 2 kap. 4 § skadeståndsskyldigheten omfatta även ren förmögenhetsskada, dvs. skada som har uppkommit utan samband med person- eller sakskada. Särskilda regler gäller för det fall att skada har vållats genom fel eller försummelse av arbetstagare eller vid myndighetsutövning i verksamhet för vilken staten eller kommun svarar. I sist-

nämnda fall åligger det enligt 3 kap. 2 § staten resp. kommunen att ersätta såväl person- och sakskada som allmän förmögenhetsskada. Skadeståndsskyldigheten vid myndighetsutövning är emellertid begränsad genom olika bestämmelser i 3 kap.

Enligt 5 kap. 1 § skadeståndslagen skall lagens bestämmelser om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom brottslig gärning av visst angivet slag. Hur skadeståndet skall bestämmas vid person- resp. sakskada anges i 5 kap. 2 och 4 §§. Enligt 5 kap. 5 § skall skadeståndet jämkas i skälig utsträckning, om vållande på den skadelidandes sida har medverkat till skadan. I 5 kap. 6 § slutligen finns en bestämmelse för det fall att två eller flera skall ersätta samma skada.

OSK. Enligt OSK:s mening är en särskild skadestandsregel påkallad till skydd för enskildas integritet, även om behovet av speciella regler har minskats genom skadeståndslagen. I fråga om ADB-register anser OSK att det är främst i två avseenden som en särreglering kan ifrågasättas, nämligen då registrerad vållas skada genom otillbörligt förfarande, t. ex. registrering utan tillstånd, och då skada uppkommer genom att felaktiga uppgifter lämnas ut. Det förstnämnda fallet torde emellertid i allt väsentligt täckas genom att förfarandet straffbeläggs och vanliga regler om skadestånd på grund av brott därmed blir tillämpliga. När det gäller felaktiga uppgifter är läget ett annat. OSK påpekar att skadeverkningarna av ett fel kan bli väsentliga med hänsyn till den stora spridning som ADB-tekniken möjliggör och till den tilltro som maskinbehandlade uppgifter på många håll åtnjuter. För sådana skador anser OSK det befogat att frångå kravet att vållande skall ligga den skadeståndsskyldige eller någon för vilken han svarar till last.

Även när det gäller frågan vad som är ersättningsgill skada anser OSK att allmänna regler om skadestånd utom kontraktsförhållanden är alltför restriktiva. OSK föreslår att inte bara vad som i skadeståndslagen kallas ren förmögenhetsskada utan också ideell skada skall kunna föranleda skadestånd i förevarande sammanhang.

OSK diskuterar vidare tanken på att liksom i trafik- och atoman-svarighetslagarna införa regler om obligatorisk försäkringsskyldighet. Tanken på en sådan skyldighet tillbakavisas emellertid. Enligt OSK:s uppfattning kan den föreslagna skadestandsregeln väntas leda till att det efter hand utbildas lämpliga försäkringsformer för registerförarna.

Remissyttrandena. OSK:s förslag till skadestandsregel godtas av flertalet remissinstanser. *Juridiska fakulteterna vid Uppsala och Lunds universitet* ifrågasätter emellertid om inte regeln om ideellt skadestånd bör utvidgas till att gälla även vid vissa straffbelagda handlingar, främst utlämnande av uppgift.

Från flera håll anser man att den föreslagna skadeståndsskyldigheten

är alltför långtgående. Sålunda anser *Sveriges grossistförbund* och *Leverantörsföreningen Kontors- och datautrustning* att ersättningsskyldighet bör föreligga endast om oriktigheten har varit ägnad att på ett väsentligt sätt kränka den registrerades personliga integritet. En liknande åsikt förs fram av *karolinska sjukhuset*. Enligt *socialstyrelsen*, *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och *Sveriges direktreklamförening* bör endast sådana oriktigheter som är hänförliga till registerförarens egen handläggning vara relevanta. Är det fråga om oriktig uppgift som härstammar från annat håll, bör sålunda registerföraren inte ha något ansvar.

Värnpliktsverket, *SCB* och *RSV* framhåller uttryckligen att, om samkörning har skett mellan flera registerförare, ansvaret bör åvila den "senaste" registerföraren, dvs. den genom vars utlämnande av personuppgift e. d. skadan har uppkommit. Värnpliktsverket förutsätter emellertid att registerföraren i sådant fall tillerkänns regressrätt i fall där felaktig uppgift har lämnats av annan registerförare. Enligt *Svenska sparbanksföreningen* bör uttryckliga bestämmelser införas som reglerar det inbördes ansvaret mellan registerföraren och den från vilken den felaktiga uppgiften kan ha erhållits. Sparbanksföreningen anser vidare att den registrerades medvällande i vissa fall måste kunna medföra att skadeståndsskyldigheten helt eller delvis faller bort.

Några remissinstanser tar upp vissa frågor som gäller förhållandet till skadeståndslagen. Sålunda påpekar *juridiska fakulteten vid Stockholms universitet* att, när oriktighet i myndighets personregister medför skada för enskild, det mycket ofta torde bli fråga om myndighetsutövning i skadeståndslagens mening. Ansvaret enligt denna lag är emellertid begränsat på åtskilliga sätt. Eftersom datalagen som speciallag tar över skadeståndslagens allmänna bestämmelser, kommer de angivna begränsningarna inte att gälla när det är fråga om oriktighet i dataregister. I och för sig anser fakulteten att det inte är obefogat att ett särskilt strängt skadeståndsansvar åvilar registerföraren i de fall som avses med datalagens skadeståndsregel. Fakulteten anser emellertid att denna fråga bör övervägas ytterligare. Även *JK* finner det böra klarläggas huruvida skadeståndslagens regler om begränsning i vissa fall av skadeståndsskyldigheten skall gälla även i fråga om dataregister.

Enligt *statskontoret* och *kreditupplysningsutredningen* ger OSK:s betänkande inte tillräckligt underlag för en närmare prövning av förslaget om skadeståndsskyldighet. Kreditupplysningsutredningen anser att ett undantag från den föreslagna regeln om strikt ansvar i varje fall bör göras för kreditupplysningsföretagens del.

Vad gäller frågan om försäkringsplikt framhåller *Svenska försäkringsbolags riksförbund* att en ansvarighetsförsäkring för att skydda registerförarens intressen givetvis är möjlig. Försäkringsvillkoren måste dock innehålla vissa viktiga begränsningar. Enligt riksförbundets åsikt

kan ett ekonomiskt skydd för en skadelidande bli helt verkningsfullt endast med en försäkringsplikt liknande den som gäller på trafikområdet.

Departementschefen. Som OSK har anfört torde behovet av skadeståndsregler på datateknikens område i stor utsträckning täckas genom bestämmelserna i skadeståndslagen. Detta gäller bl. a. i fall då någon har inrättat personregister utan tillstånd eller begått annan straffbelagd handling med avseende på datalagrat material. I sådant fall anser jag att den skadelidandes intressen normalt får anses tillgodosedda genom skadeståndslagens allmänna regler.

På en punkt kan emellertid skäl åberopas för att föra in regler om skadestånd som går längre än skadeståndslagens bestämmelser. Detta gäller fall då skada uppstår till följd av att personregister innehåller oriktig uppgift. Som OSK har anfört kan skadeverkningarna i sådant fall bli betydande genom den stora spridning av en uppgift som datatekniken möjliggör och den särskilda tilltro som datauppgifter i många fall åtnjuter. Uppenbarligen kan också faktiska fel uppkomma i ett dataregister genom missöden som inte kan läggas någon till last som vållande, i varje fall inte om detta begrepp skall ha någon mening. Liksom OSK och de allra flesta remissinstanserna anser jag det befogat att beträffande sådana fall frångå det allmänna kravet i skadeståndslagen på att skadan skall ha vållats genom fel eller försummelse och införa en strikt skadeståndsskyldighet.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att särskilda skadeståndsregler avseende ADB-register har föreslagits i samband med den planerade övergången till ADB på fastighetsregistreringens område och inom inskrivningsväsendet (jfr prop. 1973: 1 bil. 4 s. 14 ff). De nyligen (prop. 1973: 13) framlagda förslagen till lag om inskrivningsregister och lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970: 988) innehåller således regler som medför att staten åläggs strikt ansvar dels för förlust som har uppkommit till följd av tekniskt fel i fastighets- eller inskrivningsregister som förs med användande av ADB, dels för förlust som har uppkommit till följd av beslut om rättelse av oriktighet i sådant register, om oriktigheten har uppkommit till följd av tekniskt fel. De föreslagna reglerna innebär att envar — alltså inte endast den som förekommer i registret — har möjlighet att få ersättning av staten, om han lider förlust på någon av de angivna grunderna. Den vidsträckt skadeståndsskyldigheten får ses mot bakgrunden av att förlust till följd av rättelse av oriktiga uppgifter i fastighetsbok eller tomträttsbok, vilka böcker således skall ersättas av inskrivningsregistret, eller förlust till följd av försummelse vid utfärdandet av bevis om innehållet i sådana böcker redan nu kan grunda rätt till ersättning av staten (19 kap. 17—19 §§ jordabalken).

Givetvis kan det, som vissa remissinstanser framhållit, inträffa att en viss oriktighet i ett personregister inte är hänförlig till den registeransvariges handläggning utan härstammar från annat håll, t. ex. från ett annat personregister. Även om så är fallet, anser jag att skadeståndsansvaret gentemot den enskilde bör åvila den som sist haft hand om uppgiften, dvs. den registeransvarige som har lämnat ut den oriktiga uppgiften eller på annat sätt har orsakat skadan. Att sådan registeransvarig i vissa fall kan ha rätt att regressvis återkräva utgiven ersättning av annan är självklart.

Liksom OSK och flertalet remissinstanser anser jag vidare att, i de fall då skada har uppstått till följd av oriktig uppgift i personregister, ersättning regelmässigt bör utgå även för s. k. ideell skada, dvs. för lidande eller annan omständighet som ej är av rent ekonomisk betydelse. Vissa skäl talar onekligen för att, som ett par remissinstanser har föreslagit, utsträcka rätten till ersättning för ideell skada även till fall då brottslig handling har begåtts med avseende på datalagrat material utan att personuppgift har fått oriktigt innehåll. Som exempel kan nämnas fall då någon har stulit uppgift som i och för sig är riktig eller upprättat personregister utan tillstånd. Enligt min mening är det emellertid inte f. n. påkallat att utsträcka rätten till ersättning för ideell skada på detta sätt.

I enlighet med det anförda har i förevarande paragraf tagits in bestämmelser om att den registeransvarige skall ersätta skada som tillfogas registrerad genom att personregister innehåller oriktig uppgift om honom samt att vid bedömande om och i vad mån skada har uppstått hänsyn skall tas även till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Att uttryckligen föreskriva att den registeransvarige har en strikt skadeståndsskyldighet har jag inte ansett behövligt. Detta får nämligen anses följa av den nyssnämnda bestämmelsen om skyldighet att ersätta skada. Jag har inte heller ansett det erforderligt att införa någon uttrycklig bestämmelse om regressrätt.

Som har framhållits av juridiska fakulteten vid Stockholms universitet kan det, när skada uppstår till följd av oriktighet i myndighetsregister, vara fråga om sådan skada vid myndighetsutövning som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Eftersom den nu föreslagna lagstiftningen innebär att skadeståndsskyldigheten regleras särskilt på förevarande område, kommer de särskilda begränsningar i skadeståndsskyldigheten som har föreskrivits i 3 kap. skadeståndslagen inte att vara tillämpliga. Jag vill emellertid påpeka att vissa andra bestämmelser i skadeståndslagen kommer att komplettera de nu förordade reglerna i datalagen. Så är fallet med exempelvis bestämmelsen i 5 kap. 5 § skadeståndslagen om jämkning av skadestånd på grund av vållande på den skadelidandes sida.

Lika litet som OSK anser jag det påkallat att införa regler om obligatorisk försäkringsskyldighet på förevarande område. Det kan emellertid förutses att de registeransvariga i så stor utsträckning som möjligt skyddas sig genom frivilliga ansvarsförsäkringar.

24 §

Paragrafen, som motsvarar 22 § i OSK:s lagförslag, innehåller bestämmelser om vitesföreläggande. Bestämmelserna överensstämmer i stort sett med de regler som har föreslagits av OSK och som har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Ett tillägg har emellertid gjorts beträffande den som för registeransvarigs räkning har hand om personregister.

Som OSK har påpekat bör vite kunna föreläggas även juridisk person. Höga vitesbelopp kan naturligtvis vara erforderliga i fall då ekonomiska intressen motiverar vägran att fullgöra en skyldighet.

25 §

Paragrafen, som motsvarar 23 § i OSK:s lagförslag, innehåller bestämmelser om besvär över datainspektionens beslut.

Enligt OSK:s förslag skall besvär över datainspektionens beslut anföras hos Kungl. Maj:t. Detta förslag har i allmänhet godtagits under remissbehandlingen. Några remissinstanser, nämligen *DON*, *JO* och *Sveriges advokatsamfund*, anser emellertid att datainspektionens beslut i stället bör överklagas hos regeringsrätten. *DON* och *advokatsamfundet* pekar härvid på att regeringsrätten är besvärinstans när det gäller beslut om utlämnande av allmän handling. *JO* framhåller för sin del att de gränsdragningar som görs i datainspektionens tillståndsärenden kommer att bli rättsskapande. Härtill kommer att datainspektionen i fråga om myndigheters register måste beakta, tolka och tillämpa offentlighets- och sekretessreglerna. Mot denna bakgrund finner *JO* det ytterst angeläget med en möjlighet att vinna domstolsprövning av datainspektionens ställningstaganden i tillståndsärenden och i ärenden om föreläggande och föreskrifter.

För min del medger jag att vissa skäl, bl. a. sambandet med offentlighets- och sekretessreglerna, talar för att datainspektionens beslut skall kunna överklagas hos regeringsrätten. De avgöranden som det kan bli fråga om är emellertid till huvudsaklig del av sådan natur att de inte lämpligen bör prövas av domstol. Sålunda är det i första hand fråga om att avgöra hur man bäst skall förebygga riskerna för otillbörligt intrång i personlig integritet. Vidare måste i vissa fall en avvägning ske mot samhällsekonomiska intressen. Med hänsyn härtill anser jag i likhet med OSK och de allra flesta remissinstanserna att talan mot datainspektionens beslut bör föras hos Kungl. Maj:t. En bestämmelse härom har tagits upp som ett första stycke i förevarande paragraf.

I andra stycket har, i enlighet med vad jag förordat i avsnittet 6.3.7 i den allmänna motiveringen, tagits upp en föreskrift om rätt för JK att föra talan mot datainspektionens beslut. I övrigt följer av 11 § förvaltningslagen att besvär får anföras av den som beslutet angår, under förutsättning att det har gått honom emot.

Bestämmelsen om JK:s talerätt har getts det innehålllet att talan får föras för att ta till vara allmänna intressen. Detta innebär att talan får föras inte bara mot beslut varigenom datainspektionen meddelat tillstånd utan även mot beslut av annat innehåll, t. ex. i fråga om meddelande av föreskrift.

För att JK skall kunna utöva sin talerätt är det erforderligt att han fortlöpande får del av datainspektionens beslut. En bestämmelse härom kan meddelas av Kungl. Maj:t. Jag vill emellertid betona att det inte bör åligga JK att ingående granska alla beslut. Normalt bör en sådan granskning ske endast när det är fråga om register som får antas innebära särskilt stora risker för otillbörligt integritetsintrång eller när anmälan har gjorts av enskild.

Övergångsbestämmelserna

Jag har redan behandlat övergångsbestämmelserna i avsnittet 6.3.9 i den allmänna motiveringen. I enlighet med vad jag har förordat där föreskrivs att datalagen träder i kraft den 1 juli 1973 men att huvuddelen av dess bestämmelser, bl. a. såvitt gäller tillståndstvånget och datainspektionens rätt att meddela föreskrifter, gäller först fr. o. m. den 1 juli 1974. Om särskilda skäl föreligger, skall datainspektionen dock kunna meddela föreskrift redan för tiden före nämnda tidpunkt. Som jag har anført i den allmänna motiveringen bör ett sådant särskilt skäl anses kunna föreligga, om datainspektionen finner att ett visst dataregister har medfört otillbörligt integritetsintrång som ej är obetydligt eller att det föreligger överhängande fara för sådant intrång. Föreskrift bör i sådant fall kunna meddelas i sådant hänsende som anges i 5 eller 6 §.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Jag har tidigare i avsnittet 6.2.9 i den allmänna motiveringen anført att, om den förordade regeln i 2 kap. 2 § andra stycket TF genomförs, detta innebär att sekretesslagens föreskrifter om handlingar blir generellt tillämpliga på tekniska upptagningar utan att någon uttrycklig föreskrift härom behöver föras in i sekretesslagen. I enlighet härmed innehåller förevarande lagförslag inte någon motsvarighet till den av OSK föreslagna 44 §. Däremot har tillägg gjorts till 13 och 18 §§.

13 §

I andra stycket har tagits upp den regel om förbud i vissa fall mot utlämnande av personuppgift som jag har förordat i avsnittet 6.3.5 i den allmänna motiveringen. En motsvarighet till regeln har beträffande sådan registeransvarig som inte är att anse som myndighet tagits in i 11 § förslaget till datalag.

18 §

I andra och tredje styckena har tagits upp regler om sekretesskydd för vissa handlingar hos datainspektionen. Reglerna överensstämmer i sak med de bestämmelser som OSK har föreslagit och som har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen.

Andra stycket innehåller en regel om förbud mot utlämnande av handling som innehåller upplysning om enskilds personliga förhållanden. Regeln har i huvudsak utformats efter förebild av 13 § första stycket sekretesslagen. I överensstämmelse med vad som föreskrivits om vissa tillsynsmyndigheter i första stycket av förevarande paragraf har dock tillagts att utlämnande kan få ske, om datainspektionen finner det nödvändigt för fullgörande av sin uppgift.

Vid sidan av den nu angivna sekretessregeln föreligger behov av en regel som tar sikte på handlingar som innefattar upplysningar om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden. En sådan regel kan beslutas av Kungl. Maj:t med stöd av 21 § sekretesslagen. Jag ämnar senare föreslå att regeln förs in i kungörelsen (1939: 7) med förordnande på civilförvaltningens område jämlikt sekretesslagen.

Det kan tänkas att datainspektionen vid den del av tillstånds- eller tillsynsverksamheten som riktar sig mot myndigheterna får del av uppgifter som skall hållas hemliga hos den myndighet där de förvaras och som inte omfattas av de nu förordade sekretessreglerna för datainspektionen. Med tanke på sådana fall har i tredje stycket av förevarande paragraf tagits upp en kompletterande sekretessbestämmelse.

9 Avgifts- och anslagsfrågor

9.1 Avgiftsfrågor

OSK diskuterar möjligheterna att finansiera datainspektionens verksamhet genom avgifter på motsvarande sätt som t. ex. försäkringsinspektionens verksamhet finansieras av försäkringsföretagen. OSK finner det emellertid svårt att konstruera en rättvis och någorlunda enkel tillämpbar skala för avgiftsbeläggningen. Bl. a. måste hänsyn tas till olikheterna i arbetsinsatser från datainspektionens sida beroende på registrens typ och storlek. I efterhand kan naturligtvis den faktiska ar-

betsinsatsen räknas fram men kostnaden blir då beroende av den enskilda tjänstemannens arbetstakt. Detta tillgodoser inte kravet att kostnaden i förväg skall kunna anges. Med hänsyn till de föreliggande omständigheterna finner OSK att det i varje fall f. n. är lämpligast att avstå från avgiftsfinansiering. Däremot är det enligt OSK:s mening självklart att expeditionsavgift skall tas ut. Avgiften föreslås bli 500 kr. för anmälan och 1 000 kr. för tillstånd eller ändring av tillstånd.

RRV framhåller i sitt remissyttrande att det i OSK:s betänkande inte har framkommit något som talar för att avgifter byggda på full kostnadstäckning skulle få negativa konsekvenser sett ur samhällets synvinkel. Då det inte finns några uttalanden angående vilken prissättningsprincip som bör vara tillämplig eller vilken grad av kostnadstäckning som skall eftersträvas, bör därför de registeransvariga enligt RRV:s mening erlægga en mot den faktiska kostnaden för handläggningen svarande avgift, när det gäller anmälnings- eller tillståndsärenden. Tillsynen över personregister bör däremot vara avgiftsfri. RRV anser vidare att någon principiell skillnad inte bör göras mellan offentliga och privata register. Sålunda fordrar t. ex. hänsynen till en fri konkurrens att — där kommersiella intressen föreligger — samma ekonomiska villkor gäller för samtliga kategorier av registeransvariga. RRV är berett att medverka till att en taxa utarbetas för datainspektionens verksamhet sedan de därmed förknippade kostnaderna samt efterfrågestrukturen och handläggningstiderna för olika typer av ärenden blivit något mer preciserade.

För min del medger jag att det föreligger svårigheter att finna en praktisk och rättvis modell för avgiftsfinansiering av datainspektionens verksamhet, åtminstone om man vill att avgifterna skall kunna anges i förväg. Liksom RRV anser jag dock att flera skäl talar för att de registeransvariga skall vara skyldiga att erlægga en avgift som svarar mot den faktiska kostnad som har uppstått för handläggningen hos inspektionen. Jag kan därvid inte finna att det föreligger något avgörande hinder mot att avgifter tas ut i efterhand, sedan man har konstaterat vilka kostnader som har uppstått i varje särskilt fall. Av praktiska skäl torde det dock vara angeläget att man för enklare ärenden kan tillämpa en fast avgiftstaxa.

Jag är emellertid inte beredd att ta slutlig ståndpunkt till frågan om avgiftsfinansiering förrän en närmare utredning har skett i fråga om bl. a. strukturen hos den efterfrågan som kan väntas uppstå samt handläggningstiderna för olika typer av ärenden. En sådan utredning bör lämpligen äga rum i samarbete med RRV. Sedan utredningen har slutförts, bör det ankomma på Kungl. Maj:t att fatta beslut i frågan. För den händelse en fullständig avgiftsfinansiering skulle befinnas olämplig, förutsätter jag att datainspektionen i varje fall får rätt att ta ut expeditionsavgifter. Jag vill påpeka att frågan om vilka avgifter som

datainspektionen får ta ut inte kommer att ha någon nämnvärd inverkan på behovet av anslag för budgetåret 1973/74, eftersom tillståndssystemet i princip inte träder i kraft förrän den 1 juli 1974.

9.2 Anslagsfrågor

I avsnittet 6.3.6 i den allmänna motiveringen har jag behandlat frågan om datainspektionens styrelse och nämnt att datainspektionens verksamhet bör ledas av en heltidsanställd ordförande som också bör vara chef för inspektionen. Jag har vidare uttalat att beslut i vissa tillståndsärenden bör kunna delegeras till ordföranden eller annan tjänsteman hos inspektionen.

Datainspektionen bör organiseras i två enheter, en för tillståndsärenden och en för tillsynsärenden. Det är angeläget att datainspektionen även får en funktion för allmän information om sin verksamhet. För denna uppgift och andra stabsuppgifter räknar jag med en handläggare.

Enheten för tillståndsärenden bör förutom tillståndsärenden bereda ärenden angående register som beslutas av Kungl. Maj:t eller riksdagen. Chefen för tillståndsenheten bör liksom inspektionens ordförande kunna fatta beslut i vissa tillståndsärenden. Besluten bör normalt fattas efter föredragning. I ett inledningsskede torde det på enheten krävas tre föredragande, varav en för den statliga, en annan för den kommunala och en tredje för den privata sektorn. Det kan emellertid krävas ytterligare handläggare för berednings- och föredragningsuppgifter.

Tillsynsenheten bör dimensioneras så att den kan handlägga klagomål från allmänheten och utföra inspektioner av dataanläggningar. Utöver enhetschefen bör en handläggande tjänsteman knytas till enheten för att i första hand svara för inspektionsverksamheten. För denna verksamhet och för att biträda chefen i ärenden som rör klagomål från allmänheten kan det krävas ytterligare handläggare.

Det föreligger betydande svårigheter att, även för budgetåret 1973/74, mera exakt bestämma datainspektionens behov av handläggare och annan personal. Jag utgår emellertid från att datainspektionen under den första tiden efter dess inrättande den 1 juli 1973 huvudsakligen måste ägna sig åt att dra upp allmänna riktlinjer för sin verksamhet och åt att utarbeta sina egna arbetsrutiner. Som jag redan tidigare nämnt förutsätter jag att inspektionen dessutom kommer att kunna handlägga vissa frågor som rör befintliga register under budgetåret 1973/74.

OSK har räknat med att datainspektionen behöver totalt 22 tjänstemän senast i slutet av budgetåret 1973/74. Dessutom har OSK beräknat att inspektionen under första budgetåret behöver anlita konsulter intill ett belopp av 300 000 kr. Även om jag finner denna bedömning osäker anser jag att den bör läggas till grund för en beräkning av anslag för datainspektionen för budgetåret 1973/74.

För ordföranden och chefen för datainspektionen bör inrättas en ordinarie tjänst med beteckningen r. Jag förutsätter att enhetscheferna och vissa biträden får extra ordinarie tjänster och övrig personal extra tjänster. Dessutom bör konsulter och annan expertis kunna anlitas. Jag avser att ge statens avtalsverk det förhandlingsuppdrag som behövs beträffande avtalsbara anställnings- och arbetsvillkor.

OSK har beräknat anslagsbehovet till 1,6 milj. kr. under budgetåret 1973/74. Denna beräkning har emellertid gjorts i 1972 års prisnivå. Jag föreslår att ett förslagsanslag för datainspektionen av 2 milj. kr. förs upp i riksstaten för budgetåret 1973/74.

10 Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t *dels* för prövning i grundlagsenlig ordning förelägger riksdagen förslaget till

1. ändringar i tryckfrihetsförordningen,
dels föreslår riksdagen att antaga förslagen till
2. datalag,
3. lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar,
dels föreslår riksdagen att
4. godkänna att en central förvaltningsmyndighet med de uppgifter på datateknikens område som jag har angett inrättas den 1 juli 1973,
5. bemyndiga Kungl. Maj:t att vid myndigheten inrätta en ordinarie tjänst för ordförande och chef för myndigheten med beteckningen r,
6. till *Datainspektionen* för budgetåret 1973/74 under andra huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 2 000 000 kr.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

*Bilaga
(OSK:s författningsförslag)*

Förslag till**ändrad lydelse av 2 kap. tryckfrihetsförordningen**

1 § Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall, i den ordning nedan sägs, varje svensk medborgare äga fri tillgång till allmänna handlingar och till allmänna upptagningar för automatisk databehandling. I denna rätt må gälla allenast sådana inskränkningar som påkallas antingen av hänsyn till rikets säkerhet och dess förhållande till främmande makt eller i anledning av myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn eller för brotts förekommande och beivrande eller till skydd för statens, menigheters och enskildas behöriga ekonomiska intresse eller av hänsyn till privatlivets helgd eller *enskildas personliga säkerhet*.

I särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag skola noga angivas de fall, då enligt nyssnämnda grunder allmänna handlingar och allmänna upptagningar för automatisk databehandling skola hållas hemliga. I lag, stiftad samfällt av Konungen och riksdagen, skola ock noga angivas de fall, då enligt dessa grunder tillgången till sådana handlingar eller upptagningar eljest skall inskränkas.

2 § Allmänna handlingar äro alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivit där upprättade.

Vad i detta kapitel sägs om handling skall även avse karta, ritning eller bild. *Bestämmelserna om handling i kapitlet skola jämväl tillämpas på upptagning, som kan läsas eller avlyssnas med annan teknik än automatisk databehandling.*

Upptagningar för automatisk databehandling äro allmänna, när myndighet förfogar över dem.

4 § Minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, skall ej hos myndigheten anses som allmän handling, om ej uppteckningen, sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats, omhändertagits för förvaring.

Upptagning för automatisk databehandling, vilken utgör endast ett led vid bearbetning med sådan behandling, skall ej anses som allmän, förrän bearbetningen är avslutad.

5 § Handling skall anses inkommen till myndighet, då den avlämnats till myndigheten eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänförs sig.

Diarier, journaler, register eller andra sådana förteckningar skola anses upprättade, då de färdigställts för anteckning eller införing. Protokoll och därmed jämförliga anteckningar skola anses upprättade, då de av myndigheten justerats eller eljest blivit färdigställda. Andra handlingar, som hänföra sig till visst mål eller ärende, skola anses upprättade, då de

expedierats eller, om expedition ej äger rum, då målet eller ärendet blivit av myndigheten slutbehandlat.

Myndighet anses förfoga över upptagning för automatisk databehandling, i den mån myndigheten har befogenhet och möjlighet att överföra upptagningen till läsbar form. Innefattar upptagning protokoll, som föres av myndigheten, eller därmed jämförliga anteckningar, anses myndigheten dock icke förfoga över upptagningen i denna del, förrän de av myndigheten justerats eller eljest blivit färdigställda. Upptagning, som gjorts av myndigheten särskilt för visst mål eller ärende, anses myndigheten förfoga över först sedan utskrift av upptagningen expedierats eller, om expedition ej äger rum, målet eller ärendet blivit av myndigheten slutbehandlat.

6 § Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling, som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag, skall ej anses inkommen före den tidpunkt, som bestämts för öppnandet.

Dom eller annat myndighets beslut, som enligt vad därom är stadgat skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och därmed jämförliga anteckningar, som hänföra sig till sådant beslut, skola anses upprättade, först då beslutet avkunnats eller expedierats.

Protokoll hållna hos riksdagens eller allmänt kyrkomötes utskott, riksdagens revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunalmyndighet i ärende, som myndigheten handhar allenast för beredning, skola anses upprättade, först då det ärende protokollen avse hos myndigheten slutförts och, såvitt angår protokoll hos riksdagens revisorer, berättelse däröver offentliggjorts.

Innehåller upptagning för automatisk databehandling något som avses i första, andra eller tredje stycket, skall myndighet ej anses förfoga över upptagningen, förrän vid tidpunkt som anges där.

7 § Vad i detta kapitel stadgas om allmänna handlingar äge ej tillämpning å exemplar av tryckt skrift, som avses i 4 kap. 7 §, eller å enskilda brev, skrifter eller upptagningar för automatisk databehandling, vilka överlämnats till allmänt arkiv eller bibliotek eller eljest till myndighet utslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Angående tillhandahållande av handlingar och upptagningar som nu nämnts gälle vad särskilt är föreskrivet.

8 § Allmän handling eller allmän upptagning för automatisk databehandling, som ej skall hållas hemlig, skall på begäran genast eller så snart ske kan utan avgift tillhandahållas den som för läsning eller avskrivning på stället önskar taga del därav, varvid upptagning skall tillhandahållas i läsbar form; han äge ock mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen eller utskrift av upptagningen. Skyldighet att tillhandahålla handling eller upptagning på stället skall dock ej föreligga, om betydande hinder därför möter eller, såvitt avser upptagning, om dess innehåll finnes i läsbar form hos myndigheten. Myndighet vare ej skyldig att för utlämnande framställa kopia av karta, ritning eller bild, om svårighet därför möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

Handling eller upptagning för automatisk databehandling, som endast till viss del skall hållas hemlig, skall utan hinder därav tillhandahållas på stället, om det kan ske på sådant sätt att vad i den delen beröres icke uppenbaras. Kan det ej ske, äge den som vill taga del av handlingen eller

upptagningen erhålla avskrift eller utskrift av densamma med uteslutande av den del som är hemlig.

9 § Framställning om *utbekommande av allmän handling* göres hos den myndighet, där handlingen finnes, och om *utbekommande av upptagning för automatisk databehandling hos den myndighet, som förfogar över upptagningen*, och skall av den myndigheten prövas.

Är värden om handlingen eller upptagningen enligt arbetsordningen eller givet uppdrag anförtrodd viss befattningshavare, har han att själv besluta i fråga om handlingens eller upptagningens utlämnande; dock åligger honom att därvid ställa sig till efterrättelse av myndighetens meddelade föreskrifter samt att, då det kan ske utan omgång, i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndighetens avgörande. Vägrar befattningshavaren att utlämna handlingen eller upptagningen, skall, om sökanden det begär, frågan hänskjutas till myndigheten.

Om behörighet för viss myndighet att i stället för myndighet, som avses i första stycket, pröva fråga om utlämnande av allmän handling eller allmän upptagning för automatisk databehandling stadgas i 14 § andra stycket.

10 § Har myndighet avslagit framställning om utbekommande av allmän handling eller allmän upptagning för automatisk databehandling och anser sökanden att beslutet icke är lagligen grundat, äge han, i den ordning nedan sägs, söka ändring i beslutet; beslut, som meddelats av departementschef, må dock ej överklagas.

11 § Ändring, som avses i 10 §, skall sökas hos den myndighet, som har att upptaga klagan över beslut eller åtgärd i det mål eller ärende, till vilket handlingen eller upptagningen hör, eller om klagan ej är tillåten i sådant mål eller ärende eller handlingen eller upptagningen ej tillhör mål eller ärende, som myndigheten har att handlägga, hos den myndighet, som i allmänhet har att upptaga klagan över myndighetens beslut eller åtgärder. Vad nu sagts gälle ock angående den ordning i vilken ändring skall sökas. I stället för hos Konungen i statsdepartementen skall ändring sökas hos regeringsrätten.

Finnes enligt vad ovan sagts ej behörig myndighet, skall ändring sökas i fråga om beslut av kommunalmyndighet hos länsstyrelse, beträffande beslut av myndighet, som lyder under länsstyrelse, domkapitel, styrelse, ämbetsverk eller annan Konungen underställd myndighet, hos den överordnade myndigheten samt i andra fall hos regeringsrätten. Angående beslut av myndighet, som tillhör eller lyder under riksdagen, gälle dock vad riksdagen bestämmer.

13 § Vill någon klaga över myndighets beslut, äge han erhålla under rättelse om vad han därvid har att iakttaga.

Mål eller ärende angående utlämnande av allmän handling eller allmän upptagning för automatisk databehandling skall alltid behandlas skyndsamt. Expedition skall tillhandahållas klaganden utan avgift. Ej må för fullföljd av talan eller dess prövning gälla särskilda villkor, som erläggande av fullföljdsavgift eller myndighets tillstånd.

14 § Skall allmän handling eller allmän upptagning för automatisk databehandling hållas hemlig eller eljest ej utlämnas och anser myndigheten särskild åtgärd böra vidtagas till beredande av trygghet mot obehörigt utlämnande, äger myndigheten förse handlingen eller upptag-

ningen med anteckning därom. Sådan anteckning skall innehålla uppgift å det lagrum, som åberopas, dagen för anteckningen samt den myndighet som låtit verkställa anteckningen.

Beträffande särskilda slag av handlingar eller upptagningar för automatisk databehandling, vilkas hemlighållande för rikets säkerhet är av synnerlig betydelse, äger Konungen förordna att viss myndighet skall pröva fråga om utlämnande. Har sådant förordnande meddelats, skall å handling eller upptagning som däri avses, jämte de uppgifter som angivas i första stycket, antecknas den myndighet, som sålunda är behörig att pröva fråga om utlämnande. Framställning hos annan myndighet att utbekomma handling eller upptagning, varå dylik anteckning skett, skall ofördröjligen på sökandens begäran hänskjutas till den behöriga myndigheten.

Ej må i annan ordning än i detta lagrum sägs handling eller upptagning för automatisk databehandling fördes med anteckning därom att den är hemlig eller eljest ej får utlämnas.

Utan hinder av de nu beslutade ändringarna skall tryckfrihetsförordningen fortfarande gälla i sin äldre lydelse till utgången av juni 1974.

Förslag till

Datalag

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag avses med

personregister: förteckning eller andra anteckningar som föres med automatisk databehandling och som innehåller namn, personnummer eller annan uppgift med ledning varav upplysning kan hänföras till enskild person,

personuppgift: upplysning om enskild person,

registrerad: person beträffande vilken anteckning förekommer i personregister,

registerförare: den för vars verksamhet automatisk databehandling utföres.

Tillstånd och anmälan

2 § Personregister får icke föras utan tillstånd enligt denna lag.

Tillstånd meddelas av datainspektionen.

3 § Tillstånd skall meddelas, om anledning saknas att antaga, att, med iakttagande av de föreskrifter som meddelas enligt 6 §, otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet skall uppkomma.

4 § Tillstånd att i personregister införa uppgift om misstanke eller påföljd för brott eller om tvångsingripande mot enskild enligt barnavårdslagen (1960: 97), lagen (1954: 579) om nykterhetsvård, lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller lagen (1964:

450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet får endast om synnerliga skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag eller författning har att föra förteckning över sådana uppgifter.

Tillstånd att i personregister införa uppgift om att någon i övrigt erhållit sjukvård, socialhjälp, nykterhetsvård eller liknande eller varit föremål för åtgärd enligt barnavårdslagen får endast om särskilda skäl föreligger meddelas annan än myndighet som enligt lag eller författning har att föra förteckning över sådana uppgifter.

Endast om särskilda skäl föreligger får tillstånd meddelas att registrera politisk eller religiös uppfattning. Detta utgör dock ej hinder för sammanslutning att förteckna egna medlemmar.

5 § Konungen äger medgiva, att förteckningar över medlemmar, anställda, hyresgäster, försäkrade eller andra kunder och liknande slag av förteckningar får föras som personregister utan tillstånd enligt 2 §.

Sådant medgivande gäller dock endast förteckning som uppfyller följande förutsättningar:

1. såvitt angår annan förteckning än sådan över anställda, att födelse-datum icke ingår i förteckningen,
2. att i förteckningen icke införes annan personuppgift än sådan som lämnats av den registrerade för det ändamål för vilket förteckningen föres eller av myndighet i enlighet med lag eller författning eller som uppkommit inom registerförarens verksamhet eller avser ändring av adress,
3. att i förteckningen icke införes uppgift som avses i 4 §,
4. att registrerad på ändamålsenligt sätt underrättas att förteckningen föres med automatisk databehandling och om de slag av personuppgifter som ingår i denna,
5. att uppgift ur förteckningen icke utlämnas så att upplysning gives om enskild person utom
 - a) då denne medgivit utlämningen,
 - b) då utlämningen sker till någon som på grund av tillstånd enligt 2 § har rätt att införa uppgiften i personregister,
 - c) då utlämningen sker till myndighet enligt lag eller författning eller föreskrift av myndighet,
 - d) då utlämningen sker till bank eller annan penninginrättning för in- eller utbetalningsuppdrag, eller
 - e) då utlämningen behöves för att registerföraren skall kunna tillvarata sin rätt gentemot den registrerade.

Konungen äger för visst slag av förteckningar, för att förebygga fara för otillbörligt intrång i personlig integritet, föreskriva att medgivande enligt första stycket gäller endast förteckning som uppfyller förutsättning utöver de i andra stycket angivna.

Innan förteckning som avses i denna paragraf upprättas, skall anmälan därom göras till datainspektionen.

6 § Lämnas tillstånd, skall föreskrift meddelas om

1. ändamålet med registret,
2. vilka personuppgifter som får ingå i den automatiska databehandlingen.
3. vilka bearbetningar av personuppgifter som för göras med automatisk databehandling,
4. vilka uppgifter som får göras tillgängliga så att upplysning om enskild person framgår.

I övrigt får i mån av behov föreskrift meddelas rörande inhämtande av uppgifter för personregistret, utförandet av den automatiska databehandlingen, den tekniska utrustningen, underrättelse till berörda personer, bevarande och gallring av uppgifter, utlämnande till annan av personuppgifter och användningen av sådana uppgifter i övrigt samt kontroll och säkerhet.

Vad avser myndighet får föreskrift rörande utlämning av uppgift dock icke inskränka myndighetens skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen.

7 § På begäran av den som avser att utföra automatisk databehandling skall datainspektionen lämna för inspektionen bindande besked, huruvida tillstånd eller anmälan behöves.

Registerföräres skyldigheter

8 § Förekommer anledning till misstanke att personuppgift som ingår i personregister är oriktig, skall registerföraren utan dröjsmål vidtaga skäligen åtgärder för att utröna uppgiftens riktighet och, om skäl därtill föreligger, rätta den. Kan uppgiften icke styrkas, skall den på begäran av den registrerade uteslutas ur personregistret.

Har felaktig uppgift, som skall rättas, eller obestyrkt uppgift, vilken skall uteslutas, lämnats ut till annan än den registrerade, skall registerföraren på begäran av den registrerade underrätta mottagaren om den riktiga uppgiften eller om uppgiftens uteslutande.

9 § Finnes i personregister personuppgifter vilka med hänsyn till förteckningens ändamål måste anses ofullständiga eller innehåller personregister som utgör förteckning över personer icke uppgifter om en person, vilken med hänsyn till förteckningens ändamål måste förväntas ingå däri, och kan förhållandet antagas medföra otillbörligt intrång i den personliga integriteten eller fara för rättsförlust, skall registerföraren införa de uppgifter som saknas.

10 § Registerförare skall på begäran av registrerad utan avgift så snart ske kan underrätta denne om innehållet i personuppgift som ingår i personregistret och innefattar upplysning om honom. Har sådan underrättelse lämnats registrerad, behöver ny underrättelse icke lämnas denne förrän tolv månader därefter.

Bestämmelsen i första stycket gäller icke uppgift som enligt lag eller författning eller myndighets beslut ej får lämnas ut till den registrerade.

11 § Personuppgift som ingår i personregister får icke lämnas ut, om det finnes anledning antaga, att uppgiften skall användas för automatisk databehandling utan tillstånd enligt denna lag eller i utlandet. Kan det antagas, att utlämnandet icke skall medföra otillbörligt intrång i personlig integritet, får datainspektionen medgiva att uppgift lämnas ut.

12 § Den för vars verksamhet personregister föres eller den som tagit befattning med personregistret får icke obehörigen yppa vad han till följd därav fått veta om enskilda personliga förhållanden.

Har personuppgift i enlighet med föreskrift, meddelad med stöd av 6 eller 18 §, utlämnats på villkor som inskränker mottagarens rätt att vi-

darebefordra uppgiften, får mottagaren eller den som i hans verksamhet tagit befattning med uppgiften icke obehörigen yppa vad han därigenom fått veta om enskilds personliga förhållanden.

Särskild bestämmelse för myndigheter

13 § Uppgift, som för handläggning av mål eller ärende hämtas från upptagning för automatisk databehandling, skall tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form. Om särskilda skäl föreligger får datainspektionen medgiva undantag härifrån.

Tillsyn m. m.

14 § Datainspektionen utövar tillsyn över att automatisk databehandling icke medför otillbörligt intrång i personlig integritet.

Vid tillsynen skall iakttagas, att större olägenhet icke vållas än som är oundgängligt.

15 § Datainspektionen består av ordförande och åtta andra ledamöter, varav en är ordförandens ersättare. För övriga ledamöter finnes fem ersättare. Ordföranden, ledamöterna och ersättarna utses av Konungen för fyra år i sänder.

16 § Datainspektionen äger för tillsynen erhålla tillträde till lokal där automatisk databehandling utföres eller där datamaskin eller utrustning eller upptagning för sådan behandling förvaras samt få tillgång till handling som rör sådan behandling.

17 § Registerförare skall lämna datainspektionen de uppgifter och upplysningar rörande den automatiska databehandlingen som inspektionen begär för sin tillsyn.

18 § Uppkommer genom personregister eller dess utnyttjande otillbörligt intrång i personlig integritet, skall datainspektionen meddela de föreskrifter rörande inhämtande av uppgifter för den automatiska databehandlingen, dennas utförande, de uppgifter som får ingå däri, den tekniska utrustningen, bearbetning med automatisk databehandling, under rättelse till berörda personer, utlämnande eller annan användning av personuppgifter, bevarande eller gallring av uppgifter, kontroll eller säkerhet som behöves till skydd mot sådant intrång. Inspektionen får härvid ändra föreskrift som meddelats i tillståndsbeslut. Kan skydd mot otillbörligt intrång i personlig integritet icke åstadkommas på annat sätt, får inspektionen återkalla tillstånd eller förbjuda att personregister som avses i 5 § föres.

Vad avser myndighet får föreskrift rörande utlämning av uppgift icke inskränka myndighetens skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen.

19 § Den som tagit befattning med tillstånds- eller anmälningsärende eller tillsyn enligt denna lag får icke obehörigen yppa vad han därvid fått veta om enskilds personliga förhållanden eller om yrkes- eller af-färshemlighet.

*Straff och skadestånd m. m.***20 §** Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. för personregister utan tillstånd enligt denna lag, när sådant erfordras, eller i strid med förbud som meddelats enligt 18 §,

2. för personregister som avses i 5 § utan att hava gjort anmälan till datainspektionen,

3. bryter mot föreskrift som meddelats enligt 6 eller 18 §,

4. utlämnar personuppgift i strid med 11 §,

5. bryter mot bestämmelsen i 12 eller 19 § eller

6. lämnar osann uppgift vid fullgörande av skyldighet att lämna under rättelse enligt 10 § eller uppgift enligt 17 §

dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 5 får väckas endast om målsäganden anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

21 § Registerförare skall till registrerad utgiva ersättning för skada som vållas denne genom oriktighet rörande honom i personregistret. Vid ersättningens bestämmande skall hänsyn tagas även till lidande som åsamkats den registrerade och andra sådana omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

Ersättningsskyldighet åligger registerföraren, även om oriktigheten eller skadan ej uppkommit genom hans eget vållande.

22 § Underlåter registerförare att lämna tillträde till lokal eller tillgång till handling i fall som avses i 16 § eller att lämna uppgift eller upplysning enligt 17 § eller fullgör registerförare inte vad som åligger honom enligt 8, 9 eller 10 § får datainspektionen förelägga vite.

23 § Besvär över datainspektionens beslut föres hos Konungen.

Talan mot beslut, varigenom tillstånd att föra personregister meddelas, eller mot beslut om förhandsbesked, enligt vilket tillstånd ej behöves, får föras av justitiekanslern eller någon av riksdagens ombudsmän.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973 i vad avser 14—17 §§ jämte därtill knutna bestämmelser i 20 och 22 §§ samt i övrigt den 1 juli 1974.

Har personregister, som enligt lagen icke får föras utan tillstånd, tagits i drift före den 1 juli 1974, får det, under förutsättning att ansökan om tillstånd göres före den 1 januari 1975, föras utan tillstånd till dess ansökningen slutligt prövas. De slag av personuppgifter som ingår i registret och de ändamål för vilka uppgifter därur användes får icke utvidgas utan att tillstånd till registret meddelas.

Beträffande personregister som avses i 5 § och som tagits i drift före den 1 juli 1974 skall anmälan till datainspektionen göras före den 1 oktober 1974.

Datainspektionen får före den 1 juli 1974 mottaga och pröva ansökan om tillstånd eller anmälan såvitt avser tid därefter.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar dels att 18 § skall ha nedan angivna lydelse, dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 44 §, av nedan angivna lydelse.

18 §

Handlingar som inkommit till eller upprättats hos tillsynsmyndighet över banker, sparbanker, andra penninginrättningar eller försäkringsanstalter, i vad handlingarna röra enskildas förhållanden till dylik inrättning, ävensom handlingar vilka inkommit till eller upprättats hos tillsynsmyndigheten över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, i vad de röra vederbörande yrkesutövares enskilda affärer eller andra personers ekonomiska förhållanden, må icke utlämnas tidigare än tjugu år efter handlingens datum, därest icke vederbörande tillsynsmyndighet för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt.

Handlingar som inkommit till eller upprättats hos datainspektionen må, i den mån de innehålla upplysning om enskilds personliga förhållanden, icke utan hans samtycke utlämnas till annan förrän sjuttio år förflutit från handlingens datum, såvida icke, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande begäres och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde som avses eller för hans nära anhöriga, eller ock datainspektionen finner utlämnande nödvändigt för fullgörande av inspektionens uppgift. Vid utlämnande böra erforderliga förbehåll göras.

Handlingar som inkommit till eller upprättats hos datainspektionen i ärenden om tillstånd för eller tillsyn över myndighet enligt datalagen (1973: 000) må, i vad de innehålla upplysningar om förhållanden som skola hållas hemliga hos myndigheten, icke utlämnas tidigare än handlingar hos myndigheten innehållande motsvarande upplysningar.

44 §

Vad i denna lag och med stöd därav föreskrives om utlämnande av handling äger motsvarande tillämpning på upptagning för automatisk databehandling.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973 i vad avser 18 § och den 1 juli 1974 i vad avser 44 §.

Förslag till

Kungörelse om ändring i kungörelsen (1939: 7) med förordnande på civilförvaltningens område jämlikt lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas, att 2 § kungörelsen (1939: 7) med förordnande på civilförvaltningens område jämlikt lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skall ha nedan angivna lydelse.

2 §

Följande handlingar rörande statlig utredning, kontroll eller stödverksamhet med avseende å näringslivet, i vad de innefatta sådana upplysningar om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden eller om enskilda personers, företags eller sammanslutningars uppfinningar eller forskningsresultat, vilkas offentliggörande kan lända vederbörande person, företag eller sammanslutning till men, må icke utan samtycke från den som sålunda beröres utlämnas förrän tjugu år förflutit från handlingens datum, nämligen

1. handlingar i ärenden rörande — — —

45. handlingar i ärenden rörande tidskriftsstöd enligt kungörelsen (1971: 681) om tidskriftsstöd.

46. *handlingar i ärenden avseende tillstånd, anmälan eller tillsyn enligt datalagen (1973: 000).*

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1973.

Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom förordnas, att i brottsbalken skall införas en ny paragraf, 4 kap. 9 a §, av nedan angivna lydelse.

Den som olovligen bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligen ändrar eller utplånar sådan upptagning dömes för *dataintrång* till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973.

Innehållsförteckning

1	Inledning	13
2	ADB-tekniken	15
3	Användningen av ADB	16
4	Offentlighetsprincipen och dess tillämpning på ADB-material m. m.	18
4.1	Gällande ordning	18
4.2	OSK	20
4.2.1	Kommentarer till gällande ordning	20
4.2.2	Principförslag	21
4.2.3	Den lagtekniska lösningen	22
4.2.4	Begreppet upptagning m. m.	23
4.2.5	Frågan när ADB-upptagning skall betraktas som allmän	24
4.2.6	ADB-upptagning som utgör led i bearbetning	24
4.2.7	Frågan när myndighet skall anses förfoga över ADB-upptagning	25
4.2.8	Tillhandahållande av ADB-upptagning	25
4.2.9	Övriga ändringar i TF	27
4.2.10	Sekretesslagens tillämpning på ADB-material m. m.	28
4.2.11	Ikraftträdande	28
4.3	Remissyttrandena	28
4.3.1	Huvudprinciperna i OSK:s förslag	28
4.3.2	Den lagtekniska lösningen	30
4.3.3	Begreppet upptagning	32
4.3.4	Frågan när ADB-upptagning skall betraktas som allmän	33
4.3.5	ADB-upptagning som utgör led i bearbetning	34
4.3.6	Frågan när myndighet skall anses förfoga över ADB-upptagning	35
4.3.7	Tillhandahållande av ADB-upptagning	36
4.3.8	Prövningen av frågan om utlämnande av ADB-upptagning	39
4.3.9	Sekretesslagens tillämpning på ADB-material	40
4.3.10	Ikraftträdande	40
5	ADB-teknikens inverkan på personlig integritet	40
5.1	Debatten om ADB och den personliga integriteten	40
5.2	Skydd för integriteten enligt gällande lagstiftning	41
5.3	OSK	42
5.3.1	Frågan om vad som bör skyddas	42
5.3.2	ADB och dess betydelse för integriteten	44
5.3.3	Principförslag	44
5.3.4	Området för datainspektionens tillståndsprovning	46
5.3.5	Möjligheten att göra vissa register beroende av endast anmälan	47
5.3.6	Inskränkning i rätten att lämna ut uppgift	48
5.3.7	Datainspektionens organisation	49

5.3.8	Övergångsbestämmelser	50
5.3.9	Tillägg till brottsbalken	51
5.4	Remissyttrandena	52
5.4.1	Allmänna synpunkter	52
5.4.2	Begreppet otillbörligt intrång i personlig integritet	56
5.4.3	Området för datainspektionens tillståndsprövning	57
5.4.4	Möjligheten att göra vissa register beroende av endast anmälan	59
5.4.5	Inskränkning i rätten att lämna ut uppgift	62
5.4.6	Datainspektionens organisation	63
5.4.7	Datainspektionens roll som dataombudsman	65
5.4.8	Övergångsbestämmelser	67
5.4.9	Tillägg till brottsbalken	68
6	Departementschefen	68
6.1	Inledning	68
6.2	Offentlighetsprincipen och dess tillämpning på ADB-material m. m.	69
6.2.1	Allmänna synpunkter	69
6.2.2	Den lagtekniska lösningen	72
6.2.3	Närmare om begreppet upptagning	74
6.2.4	Frågan när upptagning skall betraktas som allmän	76
6.2.5	Upptagning som utgör led i bearbetning	78
6.2.6	Tillhandahållande av upptagning	80
6.2.7	Prövningen av frågan om utlämnande av upptagning	87
6.2.8	Övriga av OSK föreslagna ändringar i TF	88
6.2.9	Sekretesslagens tillämpning på ADB-material m. m.	88
6.2.10	Ikraftträdande	89
6.3	ADB-teknikens inverkan på personlig integritet	89
6.3.1	Allmänna synpunkter	89
6.3.2	Begreppet otillbörligt intrång i personlig integritet	93
6.3.3	Området för datainspektionens tillståndsprövning	96
6.3.4	Möjligheten att göra vissa register beroende av endast anmälan	98
6.3.5	Inskränkning i rätten att lämna ut uppgift	100
6.3.6	Datainspektionens organisation	102
6.3.7	Datainspektionens roll som dataombudsman	103
6.3.8	Obehörigt förfarande med ADB-material	104
6.3.9	Övergångsbestämmelser	106
7	Upprättade författningsförslag	108
8	Specialmotivering	109
8.1	Förslaget till ändringar i TF	109
8.2	Förslaget till datalag	114
8.3	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen	151
9	Avgifts- och anslagsfrågor	152
9.1	Avgiftsfrågor	152
9.2	Anslagsfrågor	154
10	Hemställan	155
	Bilaga (OSK:s författningsförslag)	156

