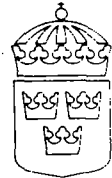


# Kulturutskottets yttrande

1988/89:KrU4y

Sekretesskydd för uppgifter i bibliotekens  
låntagarregister



1988/89  
KrU4y

## Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 16 mars 1989 beslutat bereda kulturutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1988/89:67 om sekretessfrågor inom undervisningsväsendet m.m., såvitt avser avsnittet Sekretesskyddet för uppgifter i bibliotekens låntagarregister (prop. s. 31), jämte motionerna 1987/88:K401 (m), 1987/88:K403 (fp) yrkande 7, 1988/89:K6 (fp) yrkande 1, 1988/89:K8 (c) yrkande 2, 1988/89:K9 (mp) yrkande 4, 1988/89:K401 (mp) och 1988/89:K432 (m).

I angivna avsnitt i propositionen behandlas en framställning till justitiedepartementet från Göteborgs biblioteksnämnd om att sekretess skall gälla för uppgifter i låntagarregistren i den allmänna biblioteksverksamheten.

Efter att ingående ha redovisat de skäl som talar för offentlighet och det behov av sekretess som kan ligga bakom önskemålet i framställningen, gör föredragande statsrådet den bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl att införa en regel om sekretess på området (s. 32).

Den genomgående uppfattning som kommer till uttryck i motionerna är att en sekretessbestämmelse bör införas.

## Vissa bakgrundsuppgifter

Kulturutskottet lämnar i detta avsnitt en kortfattad översikt över biblioteksväsendet i Sverige. Vidare redovisar utskottet vissa aktuella uppgifter om bibliotekens lånesystem.

Det finns tre typer av offentliga bibliotek, nämligen folkbibliotek, skolbibliotek och vetenskapliga bibliotek eller forskningsbibliotek. Dessutom finns det företagsbibliotek vid större privata företag och industrier. Även bibliotek av dessa slag brukar ofta med hänsyn till bokbeståndets inriktning m.m. hänföras till forskningsbiblioteken.

Folkbibliotek finns i samtliga 284 kommuner i landet. Till folkbiblioteksnätet hör också sjukhusbiblioteken och bibliotek vid landstingens skolor, vilka har landstingen som huvudmän, och förbandsbiblioteken med staten som huvudman. Skolbiblioteken i både grundskolan och gymnasieskolan har i de flesta kommuner nära knutits till och i många fall helt integrerats med folkbiblioteken. Kriminalvårdsstyrelsen har ansvaret för biblioteksservice till interner vid kriminalvårdsanstalterna i landet. Verksamheten bedrivs emellertid i de flesta fall av det kommunala folkbiblioteket i den kommun där

anstalten är belägen mot viss ersättning från kriminalvårdsstyrelsen. I detta sammanhang bör också nämnas Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) som ansvarar för servicen till synskadade och andra grupper av handikappade läsare, som är berättigade att låna s.k. talböcker. TPB fungerar nämligen som lånecentral för talböcker visavi folkbiblioteken. I varje län fungerar ett folkbibliotek som länsbibliotek, vars regionala verksamhet finansieras av resp. landsting. Staten ger bidrag till denna verksamhet och till den verksamhet som lånecentraler och depåbibliotek svarar för.

Inom gruppen forskningsbibliotek skiljer man på allmänbibliotek, specialbibliotek och förvaltningsbibliotek eller verksamhetsbibliotek. Till gruppen allmänbibliotek hänförs kungl. biblioteket och biblioteken vid universitet och högskolor. I det sammanhanget bör nämnas även Arkivet för ljud och bild (ALB) som omhändertar pliktleveranser av ljudradio- och televisionsprogram, film för offentlig visning samt grammofonskivor, ljudkassetter och videogram. Vid sidan av de allmänna forskningsbiblioteken finns ett stort antal specialbibliotek, som rymmer litteratur inom endast ett eller några få ämnesområden. De flesta av dessa bibliotek är knutna till institutioner och organisationer av olika slag: akademier och andra lärda samfund, fackhögskolor och andra högre undervisningsanstalter, vetenskapliga institutioner, museer etc. Med denna anknytning till institutioner och organisationer av skilda slag följer också att dessa bibliotek inbördes företer en skiftande karaktär, inte endast beträffande bokbestånd utan även beträffande organisation och tillgänglighetsprinciper.

Förvaltningsbiblioteken är av starkt skiftande omfattning. De är i huvudsak avsedda att tjäna verksamheten vid myndigheterna. Utanför det egentliga biblioteksbegreppet faller boksamlingar som används uteslutande i det dagliga arbetet vid myndigheterna.

Som anförs i propositionen förekommer vid folkbiblioteken i huvudsak tre typer av system för registrering av lån, nämligen dataregistrering, den s.k. kamerametoden och systemet med bokkort. Vid folkbiblioteken i 110 kommuner förekommer databaserade register som omfattar såväl låntagare som utestående lån. Av övriga kommuner tillämpar till ca 90 % kamerametoden. Även vissa folkbibliotek som använder databaserade register har filialer som tillämpar äldre registersystem. De största kommunerna har i allmänhet infört datastöd i verksamheten. Detta innebär att av de ca 80 miljoner lån som förekommer vid de kommunala biblioteken varje år uppskattningsvis hälften av lånen registreras med hjälp av data.

Bland dataregistren märks främst Bibliotekens Utlånings- och Mediakontrollsystem, BUMS, som till skillnad från andra förekommande system på området är ett centralt system. I systemets databas (BURK) finns när det gäller bokbeståndet ca 1 miljon titlar registrerade. Systemets låntagarregister omfattar låntagare i omkring 80 kommuner. Bland övriga datasystem kan nämnas BIBS, som förekommer som lokalt system i 30 kommuner, Stockholms stadsbiblioteks datastystem DOBIS/LIBIS samt det danska systemet RC som används i Halmstad. En utveckling pågår mot en ökad datorisering och ytterligare databaserade registersystem är under utveckling, bl.a. i Borås.

De uppgifter som tillförs registren är – förutom uppgifter om låntagaren

och det som lånas ut – uppgifter om när lånetiden utgår.

På universitetsbibliotek och högskolebibliotek är låneregistreringen av det yngre, mer frekvent utlånade beståndet oftast datoriserat, medan registreringen av lån som gäller äldre, sällan lånade volymer oftast ännu sköts med kortsystem. Vid Tekniska högskolans bibliotek och Karolinska institutets bibliotek finns stora specialinriktade informationscentraler med datoriserade litteraturtjänster.

Inom vissa delar av folkbibliotekens verksamhet finns ett av serviceskäl motiverat intresse av att bevara uppgifter om vad en enskild låntagare eller grupp av låntagare har lånat hos biblioteket. Detta gäller bl.a. den uppsökande verksamheten Boken kommer och biblioteksservice i form av talböcker till synskadade m.fl. För folkbiblioteken och skolbiblioteken finns därtill ett behov av att bevara låneuppgifter minst ett och ett halvt år med hänsyn till bestämmelserna om biblioteksersättning till författarna. I det systemet ingår också att upphovsmannaorganisationerna skall kunna genom stickprov kontrollera ersättningsberäkningarna. Material om utlåningen behöver alltså, när det gäller dessa bibliotek, bevaras en viss tid efter det att själva lånetransaktionen är avslutad. Som framhålls i propositionen gäller emellertid i fråga om de databaserade registren att uppgifter om vad en enskild låntagare lånat raderas ut så snart boken lämnats tillbaka. Författarfondens intresse av uppgifter för underlag till biblioteksersättningen tillgodoses när det gäller BUMS-systemet på så sätt att i systemets databas över titlar finns ett räkneverk som för varje titel anger det antal lån som förekommit.

För forskningsbibliotekens vidkommande finns inte något speciellt behov att bevara låneuppgifter en längre tid. Som framhålls i propositionen utestår emellertid lånen i regel under betydligt längre tid än vad som gäller vid folkbiblioteken. Forskningsbiblioteken omfattas inte av reglerna om biblioteksersättning.

## Utskottet

Utgångspunkten för biblioteksrådets framställning är att reglerna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet är tillämpliga på handlingar som upprättas vid eller kommer in till en biblioteksmyndighet, t.ex. som led i dennas administration.

Utskottet vill i anslutning här till erinra om att tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek – enligt 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen – inte skall anses utgöra allmän handling. För att en handling skall omfattas av denna bestämmelse krävs att den ingår som beståndsdel i en samling av handlingar organiserade på ett sådant sätt att den enligt vanligt språkbruk är att betrakta som bibliotek. I rättspraxis har regeln ansetts tillämplig också på ADB-upptagningar i externa databaser såsom en litteraturdatabas med bibliografiska referenser (RÅ 1986 not 290). En ändring av bestämmelsen i förtydligande syfter har nyligen föreslagits (SOU 1988:64).

Utskottet delar den i propositionen och flertalet motioner framförda uppfattningen att intresset av offentlighet när det gäller uppgifter om enskilda lån i bibliotek är begränsat. Det intresse som kan finnas av att ta del

av registret för att utöva kontroll över verksamheten torde, som anförs i propositionen, för övrigt som regel kunna tillgodoses även om vissa uppgifter i registren beläggs med sekretess.

Normalt sett torde en uppgift om vad en person har lånat på bibliotek knappast kunna anses vara särskilt känslig från integritetssynpunkt. I vissa fall kan emellertid en sådan uppgift vara förenad med högst beaktansvärd risk för skada. Till detta kommer också en påtaglig risk för att människor avhåller sig från att låna på bibliotek av oro för att deras läsvanor skall kartläggas av andra. En sådan oro kan visserligen i allmänhet anses mindre välgrundad när det gäller fotomekaniska lånesystem och flertalet manuella system. När det gäller de databaserade lånesystemen och vissa manuella system kan emellertid konstateras att dessa ger goda förutsättningar för en sådan kartläggning, nämligen om återkommande förfrågningar görs om registerinnehållet under en tidsperiod. Enligt kulturutskottets uppfattning inger möjligheterna till en kartläggning av enskilda personers läsvanor allvarliga betänkligheter ur integritetssynpunkt.

Tillgängligheten till uppgifter i databaserade register torde, som framhålls i propositionen, i viss utsträckning kunna begränsas genom föreskrifter av datainspektionen. Enligt utskottets uppfattning bör det emellertid beaktas att långtgående begränsningar i relevanta sökbegrepp m.m. kan innebära försämrad service till låntagarna och minskad effektivitet i bibliotekens arbetsrutiner. Något skydd för uppgifter i manuella register uppnås inte genom föreskrifter av här avsett slag.

Vid sin bedömning av styrkan i de skäl som talar för och de skäl som talar mot införandet av en sekretessbestämmelse på området har kulturutskottet kommit till samma slutsats som den som kommer till uttryck i motionerna, nämligen att en regel om sekretess bör införas till skydd för uppgifter om lån vid bibliotek.

Enligt 2 kap. 3 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen skall reglerna om allmänna handlingars offentlighet tillämpas av myndighet samt av riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling. Med myndighet förstås här varje organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen inklusive regeringen och domstolarna. Enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen skall fr.o.m. den 1 januari i år vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos i bilaga (se SFS 1988:836) till sekretesslagen angivna aktiebolag, stiftelser och andra enskilda organ, som innefattar myndighetsutövning eller liknande. Däremot förekommer vid en rad bibliotek, som i större eller mindre utsträckning är tillgängliga för allmänheten, inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter ur låneregister eller andra handlingar. Som exempel på ett sådant bibliotek kan nämnas Svenska akademiens Nobelbibliotek.

Enligt utskottets uppfattning saknas anledning att vid utformningen av en sekretessbestämmelse göra längre gående begränsning av kretsen av bibliotek än vad som följer av den föregående framställningen. Detta innebär således att enligt utskottets uppfattning en sekretessbestämmelse bör omfatta hela det område som anges i 1 kap. 6 och 8 §§ sekretesslagen. Den nödvändiga begränsningen av det sekretessbelagda området får i stället

åstadkommas genom ett närmare angivande av de uppgifter som sekretessen skall avse.

1988/89:KrU4y

Som framhålls i propositionen har genom en ändring i 7 kap. 15 § sekretesslagen den s.k. folkbokföringssekretessen utvidgats till att – i den utsträckning regeringen föreskriver det – gälla även i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen (SFS 1987:1161). Enligt den uppfattning som kulturutskottet redovisat i det föregående är det i allmänhet främst de sökmöjligheter som bibliotekens register erbjuder i fråga om uppgifter om låntagarnas lån som inger betänkligheter ur integritetssynpunkt. Utskottet ansluter sig till föredragande statsrådets uppfattning och anser som en följd härav att det i det här aktuella sammanhanget inte finns tillräckliga skäl att ta upp fråga om sekretessbeläggning av de uppgifter om låntagares person som finns i låntagarregistren.

Med det synsätt som utskottet vill anlägga på frågan om behovet av skydd för den enskildes integritet i hithörande sammanhang bör i detta sammanhang en sekretessbestämmelse följaktligen inriktas endast på själva kopplingen i registren mellan de uppgifter som förekommer om låntagarens person och uppgifter om vad denne lånat på biblioteket. Detta innebär att enligt utskottets uppfattning en sekretessbestämmelse bör utformas så att den förhindrar såväl att uppgift om lån lämnas ut som svar på en fråga om vem som lånat en viss titel som att svar lämnas på en fråga om vad en viss låntagare har lånat. I bestämmelsen bör däremot – mot bakgrund av det ovan anförda – inte föreskrivas hinder mot att uppgift lämnas om en viss låntagares namn, adress m.m. Intresset av service till låntagare och intresset av insyn och kontroll av biblioteksverksamheten förutsätter också att vid sökning i registren utifrån en viss boktitel eller motsvarande lämnas uppgift om huruvida den är tillgänglig eller utlånad och i förekommande fall om den tidpunkt då lånetiden utgår.

I den föregående framställningen har endast berörts lån av böcker. För undvikande av missförstånd finns det anledning att erinra om att det vid biblioteken förekommer utlåning även av talböcker, grammofonskivor, videogram, diabilder, grafik m.m. Självfallet bör uppgifter om sådana lån behandlas på samma sätt som föreslås i fråga om boklån. Vidare bör med uppgifter om lån likställas uppgifter om reservation eller annan typ av beställning.

Vid den remissbehandling som föregått regeringens ställningstagande har framhållits vikten av att en sekretessbestämmelse utformas så att öppna lånesystem även fortsättningsvis kan användas vid bibliotek som önskar begagna sig av sådana.

Kulturutskottet vill med anledning av dessa synpunkter framhålla att utskottets förslag, att sekretessen endast skall avse uppgifter som tillförts ett register, innebär en viss begränsning av det sekretessbelagda området. I linje med vad som anmärkts i det föregående bör bestämmelsen också utformas så att låneförfaranden beträffande boksamlingar som endast tjänar som arbets-hjälpmiddel vid myndigheterna faller utanför nämnda område.

Utöver det anförda vill utskottet i fråga om möjligheten att tillämpa öppna lånesystem framhålla att det för låntagare, som lånar böcker vid ett bibliotek där ett sådant låneförfarande förekommer, många gånger torde framstå som

uppenbart att hans lån sker under sådana omständigheter att de uppgifter som rör hans lån blir tillgängliga för andra. Särskilt tydligt är naturligtvis detta vid låneformer där låntagaren själv är aktiv för att markera eller registrera sitt lån. Under sådana förhållanden måste låntagaren anses ha lämnat ett sådant medgivande till att sekretess inte skall gälla för uppgifterna som avses med den bestämmelse som finns i 14 kap. 4 § sekretesslagen. Enligt denna bestämmelse kan nämligen den i vilkens intresse sekretessen gäller i förväg samtycka till att en eljest sekretessbelagd uppgift lämnas ut eller senare helt eller delvis efterge sekretessskyddet. Ett samtycke till utlämnandet av en sekretessbelagd uppgift behöver inte vara uttryckligt. Också ett tyst – s.k. presumerat samtycke – får godtas.

Lån vid forskningsbiblioteken utestår i regel betydligt längre tid än vad som gäller för lån inom folkbiblioteken. Med hänvisning till detta förhållande har i remissvar från universitetsbibliotek framhållits att det är angeläget att, med hänsyn till konkurrensen om böcker, låntagare kan få besked om namn på låntagare som har en beställd bok. Därigenom kan stora tidsvinster och andra fördelar uppnås, menar man, och den omständliga vägen att vänta på en tidpunkt för ett inkrävningförfarande kan undvikas.

Enligt utskottet bör de sålunda anförda olägenheterna kunna undvikas genom en okomplicerad ändring i bibliotekens lånerutiner. Dessa skulle exempelvis kunna utformas så att lån utöver viss kortare tid förutsätter medgivande från låntagaren att biblioteket får lämna ut uppgifter om dennes lån till annan som vill låna boken.

En begränsad användning av medgivande i här angivna situationer är enligt kulturutskottets uppfattning inte ägnad att inge betänkligheter ur integritetssynpunkt, eftersom den enskilde själv kan ta ställning till frågan om huruvida han skall avstå från sekretessen.

Det måste enligt utskottets mening vara förenat med mycket stora svårigheter att i det enskilda fallet endast utifrån innehållet i bibliotekens register ta ställning till frågan om huruvida röjandet av en uppgift om en låntagares lån vid biblioteket kan medföra men för denne. En sådan bedömning måste i många fall ske endast utifrån uppgifter om författaren och bokens titel. En bedömning av risken för att utlämnandet av en uppgift utgör ett led i en kartläggning av låntagarens läsvanor är i det konkreta fallet inte heller möjlig att göra. Med hänsyn till det anförda anser kulturutskottet att en sekretessregel bör utformas utifrån huvudregeln att sekretess gäller om det inte står helt klart att uppgiften kan röjas utan men för den som uppgiften avser.

En utformning av sekretessregeln i enlighet med det anförda torde som regel medge att uppgifter lämnas ut för att användas som underlag för författarfondens ersättningsberäkningar och vid forskningsverksamhet där betryggande garantier ges för att den enskilde låntagarens integritet inte träds för när.

Kulturutskottet har i det föregående endast berört frågan om behovet av sekretess utifrån intresset av skydd för den enskildes personliga integritet. I remissvar har framförts uppfattningen att ett sekretesskydd även bör omfatta juridiska personers lån vid bibliotek av hänsyn till behovet av skydd för deras förhållanden av ekonomisk natur. Enligt utskottets uppfattning talar övervä-

gande skäl för att en sekretessbestämmelse bör utformas så att enskildas lån vid bibliotek i registersammanhang behandlas på samma sätt oavsett om det är fråga om enskilda personer eller företag. Ett sekretesskydd som tillgodoser dessa intressen kan åstadkommas genom att en sekretessbestämmelse tas in i 9 kap. sekretesslagen. Om regeln placeras där torde en sekretesstid om 20 år vara rimlig.

Med hänvisning till det anförda förordar kulturutskottet att det i 9 kap. sekretesslagen tas in en bestämmelse av följande innehåll.

Sekretess gäller i biblioteksverksamhet för uppgift i register om enskilds lån, reservation eller annan form av beställning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Stockholm den 18 april 1989

På kulturutskottets vägnar

*Ingrid Sundberg*

Närvarande: Ingrid Sundberg (m), Åke Gustavsson (s), Maja Bäckström (s), Berit Oscarsson (s), Jan-Erik Wikström (fp), Jan Hyttring (c), Anders Nilsson (s), Lars Ahlmark (m), Erkki Tammenoksa (s), Leo Persson (s), Lars Ahlström (m), Margareta Fogelberg (fp), Stina Gustavsson (c), Alexander Chrisopoulos (vpk), Kaj Nilsson (mp), Ulla Samuelsson (s) och Eivor Husing (s).

