



## Mediegrundlagskommitténs betänkande Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:58)

Datainspektionen har granskat förslaget huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

### *Sammanfattning*

Datainspektionen välkomnar att utredningen föreslår delegationsbestämmelser i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som innebär att vissa rena personregister inte kommer att omfattas av grundlagsskydd. De undantag från grundlagarna som föreslås innehåller dock flera begränsningar. Datainspektionen anser att dessa begränsningar innebär att undantagen från grundlagsskyddet inte är tillräckligt långtgående.

Datainspektionen befarar att ändringen av bilageregeln skapar möjlighet för kreditupplysningsföretag att kringgå delar av konsumentskyddet i kreditupplysningslagen genom att tillhandahålla kreditupplysningsinformation i tryckta periodiska skrifter eller skrift som inte är periodisk via webbplatser som avses i databasregeln.

*Bestämmelser om uppgiftssamlingar med vissa personuppgifter (1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL)*

Vid införandet av möjligheten till frivilligt grundlagsskydd för databaser genom ansökan om utgivningsbevis väcktes frågan om integritetsskyddet. Konstitutionsutskottet uttalade att konflikter skulle kunna uppstå med bestämmelser som fanns i syfte att skydda den personliga integriteten. Utskottet pekade särskilt på att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna

komma att omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32). Utskottets farhågor kom att besannas. Det finns i dag flera fall där utgivningsbevis använts som ett sätt att kringgå bestämmelser i personuppgiftsregleringen som syftar till att skydda enskilda mot att deras personliga integritet kränks i samband med behandling av personuppgifter. Det handlar om söktjänster som ger tillgång till såväl känsliga som okänsliga personuppgifter.

Utredningen föreslår därför nya delegationsbestämmelser i grundlagarna som innebär att vissa rena personregister inte kommer att omfattas av grundlagsskydd. De undantag från grundlagarna som föreslås innehåller dock flera begränsningar.

Undantagen som föreslås inskränks till behandling av ett antal uppräknade uppgiftstyper, så kallade känsliga personuppgifter, bl. a. uppgifter om politiska åsikter, hälsa och fällande domar i brottmål. Det finns därför anledning att framhålla att intrång i personlig integritet kan uppkomma även vid utlämnande av andra, ”okänsliga”, personuppgifter. Datainspektionen har under senare år tagit emot ett oräkneligt antal klagomål från allmänheten rörande söktjänster som endast tillhandahåller sådana okänsliga personuppgifter. Det handlar då om uppgifter om exempelvis namn, adress, personnummer, födelsenummer, födelsedag, sammanboende, civilstånd, bilinnehav, bolagsengagemang, fastighetsinnehav, geografiska data, bilder på bostad osv. Datainspektionens erfarenhet är att många enskilda personer ifrågasätter att vem som helst kan samla in omfattande information om den enskildes livssituation sekundsnabbt på internet utan den enskildes samtycke. De söktjänster som för närvarande är aktuella är i första hand merinfo.se, ratsit.se, hitta.se, eniro.se. Till saken hör att denna typ av tjänster alltmer tillförs diverse uppgifter som inte utgör personuppgifter, t.ex. uppskattning av bostadens värde, genomsnittsinkomsten i området eller invånarnas politiska preferenser, vilket leder till ytterligare aggregering av information som berör den enskilde.

Syftet med det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten är att i de skyddade medierna tillförsäkra medborgarna att få offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst, till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande. Det offentliggörande av personuppgifter som sker inom ramen för de ovan

nämnda söktjänsterna sker inte för något av de syften som grundlagarna är tänkta att skydda. Datainspektionen anser att även denna typ av uppgiftssamlingar bör regleras av personuppgiftsregleringen.

Av förslagen framgår att delegationsbestämmelsen görs beroende av en bedömning med utgångspunkt i integritetsskyddsfrågan. Bedömningen ska ske främst med utgångspunkt i det sätt på vilket registret tillhandahålls. Det är enligt utredningen främst söktjänster som vänder sig till allmänheten som bör undantas från grundlagsskydd. Däremot kommer söktjänster med känsliga personuppgifter som riktar sig till professionella aktörer även fortsättningsvis kunna omfattas av grundlagsskydd. Som exempel på detta kan infotorg.se nämnas. Datainspektionen anser att det är tveksamt om integritetsskyddet därmed är tillräckligt väl omhändertaget. Det kan inom ramen för söktjänster som riktar sig till professionella aktörer registreras och lämnas ut mer uppgifter än som är nödvändigt för det aktuella ändamålet. Det kan vidare antas att vissa söktjänster, även om de i första hand riktar sig till professionella aktörer, även utnyttjas av allmänheten. Att hänföra en uppgiftssamling till den ena eller andra gruppen kan vara svårt. Det kan även ifrågasättas om söktjänster som riktar sig till professionella aktörer behöver något grundlagsskydd över huvud taget. En seriös söktjänst som riktar sig till professionella aktörer torde enligt Datainspektionens mening kunna föras med stöd av överväganden enligt personuppgiftsregleringen.

Vid bedömningen ska även hänsyn tas till hur avancerad sökfunktionen på den aktuella söktjänsten är. En sådan avvägning har ganska lite att göra med de syften som grundlagarna är tänkta att skydda, dvs . säkrandet av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande. Söktjänster som saknar alla dessa syften bör omfattas av personuppgiftsregleringen, oavsett hur avancerad sökfunktionen på den aktuella söktjänsten är.

Datainspektionen konstaterar att många uppgiftssamlingar som är rena personregister som saknar de syften som grundlagarna är tänkta att skydda även fortsättningsvis kommer att undantas från personuppgiftsregleringens område. Datainspektionen anser därför att de föreslagna undantagen från grundlagsskyddet inte är tillräckligt långtgående. Det finns även risk för att Sverige inte lever upp till kraven i dataskyddsdirektivet och dataskyddsförordningen.

Det bör tilläggas att Datainspektionen ifrågasätter utredningens metod för kartläggning av innehållet i databaser med utgivningsbevis. Resultatet av undersökningen av innehållet i 928 databaser visar att endast 36 databaser (4 %) kan bedömas innehålla integritetskränkningar. Datainspektionen anser att denna procenträkning inte tar hänsyn till den omständigheten att enstaka databaser kan innehålla en stor mängd känslig information som en stor mängd användare tar del av. Det behövs exempelvis bara en databas som tillhandahåller alla Sveriges fällande brottmålsdomar för att var och en som fått en fällande brottmålsdom mot sig ska känna sig kränkt. Av intresse är således i stället i första hand hur många användare de databaser som innehåller integritetskränkande information har, inte hur många databaserna är till antalet.

Vad gäller utformningen av den föreslagna delegationsbestämmelsen i 1 kap. 13 § TF konstaterar Datainspektionen att utredningen valt formuleringen "gäller vad som följer genom lag" för att det inte ska uppstå tveksamheter om vilka författningar som avses i bestämmelsen. Datainspektionen vill i sammanhanget väcka frågan i vad mån även delegationsbestämmelsen i 1 kap. 12 § TF (nuvarande 1 kap. 9 § TF) bör utformas på samma sätt. I 12 § 5 p. ges möjlighet till undantag från grundlagsskydd för bland annat kreditupplysningsverksamhet. Dagens kreditupplysningslag är anpassad till dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen (prop. 2000/01:50) och kommer att ändras på grund av den kommande dataskyddsförordningen. Det pågår för närvarande ett arbete på Justitiedepartementet att anpassa kreditupplysningslagen till dataskyddsförordningen.

#### *Bilagereglerna och kreditupplysningslagen*

Kreditupplysningslagen syftar i första hand till att undanröja riskerna för att kreditupplysningar ska medföra otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Samtidigt är lagen avsedd att bidra till en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet.

Kreditupplysningslagen innehåller en rad bestämmelser som är avsedda att skydda den enskildes integritet. Generellt gäller att kreditupplysningsverksamhet ska bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i den personliga integriteten genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på annat sätt (5 §).

Av betydelse för integritetsskyddet är bl.a. till vem en kreditupplysning lämnas. Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte lämnas ut, om det finns anledning anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av någon liknande anledning har behov av upplysningen, ett s.k. legitimt behov (9 §). När en kreditupplysning om en fysisk person lämnas ut, ska till den som avses med upplysningen samtidigt och kostnadsfritt sändas ett skriftligt meddelande om de uppgifter som upplysningen innehåller och vem som har begärt upplysningen, jämte vissa andra uppgifter (11 §). I regel innebär detta att en kopia av upplysningen skickas.

I kreditupplysningslagen finns ett antal undantag från de integritetsskyddande bestämmelserna i lagen för sådan kreditupplysningsverksamhet som består i offentliggörande av kreditupplysningar på ett sådant sätt som avses i TF eller YGL. I de fall som undantas gäller inte kravet på att den som efterfrågar upplysningen ska ha ett legitimt behov. Inte heller måste en kreditupplysningskopia sändas till den som avses med upplysningen.

Genom ändringarna i kreditupplysningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2011 stärktes den enskildes personliga integritet i samband med kreditupplysning (se prop. 2009/10:151). Då utvidgades tillämpningsområdet för vissa av lagens integritetsskyddande regler rörande bl.a. legitimt behov, kreditupplysningskopia samt rättelse (12 §). Lagändringarna innebär att dessa regler blev tillämpliga även på sådan kreditupplysningsverksamhet som faller in under den s.k. databasregeln (1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 YGL).

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2003 s. 31 slagit fast att YGL:s nuvarande föreskrifter om radioprogram inte gäller direkt för databasöverföringar. Ett tillhandahållande av uppgifter enligt databasregeln faller således inte in under bilageregeln. Av detta följer att för det fall ett kreditupplysningsföretag som tillhandahåller kreditupplysningsinformation genom en tryckt periodisk skrift väljer att tillhandahålla innehållet i den tryckta skriften även i form av databasöverföringar så kommer detta utlämnande inte att omfattas av TF:s bilageregeln. Ett sådant utlämnande omfattas i stället av bestämmelserna i databasregeln i YGL. Det innebär i sin tur att bestämmelserna om legitimt behov och kreditupplysningskopia i 9 och 11 §§ kreditupplysningslagen ska tillämpas om innehållet i tryckt periodisk skrift lämnas ut i form av databasöverföringar.

Genom de ändringar som nu föreslås i 1 kap. 5 och 6 §§ TF kommer denna situation att förändras. Om ägaren till en periodisk skrift eller författaren, utgivaren eller förläggaren för en skrift som inte är periodisk sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta ur en databas som avses i 1 kap. 4 § YGL ska denna version anses utgöra en bilaga till skriften vid tillämpning av TF. Datainspektionen befarar att denna bestämmelse kan komma att utnyttjas av kreditupplysningsföretag för att kringgå bestämmelserna om legitimt behov, kreditupplysningskopia och rättelse i kreditupplysningslagen. Tillämpning av bilagereglerna förutsätter förvisso att innehållet är särskilt anpassat för personer med funktionsnedsättning. Datainspektionen tvivlar dock inte på att en sådan anpassning är möjlig om ett kreditupplysningsföretag skulle vilja utnyttja bilagereglerna för publicering av kreditupplysningsinformation.

Datainspektionen anser därför att aktuella bestämmelser i kreditupplysningslagen bör utformas så att samma regler gäller för tillhandahållande av kreditupplysningsinformation via sådana databaser som avses i 1 kap. 4 § YGL oavsett om tillhandahållandet sker med stöd av databasregeln i 1 kap. 4 § YGL eller bilagereglerna i 1 kap. 5 och 6 §§ TF.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö efter föredragning av avdelningsdirektören Hans Kärnlöf. Vid den slutliga handläggningen har även enhetschefen Catharina Fernquist deltagit.

Kristina Svahn Starrsjö

Hans Kärnlöf