

# 2001 Telematik

▼ KFB & TeLDOK

---

## Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med Cyberrymden?

En diskussion mellan:

Krister Thelin (red)

Anders R Olsson

Peter Seipel

2001  
T  
informations-  
hället – för & emot

Denna småskrift i programmet Telematik 2001, tema:  
Informationssamhället – för och emot, utgör samtidigt  
KFB-rapport 1998:3 (ISBN 91-88868-74-5) och  
TeLDOK Rapport nr 118 (ISSN 0281-8574).  
Rapporten kostar 120 kr exkl moms.

TITEL/TITLE

**Klarar den svenska offentlighetsprincipen  
mötet med cyberrymden?**

FÖRFATTARE/AUTHOR

**Krister Thelin, Lund**

SERIE/SERIES

**Telematik 2001, KFB-Rapport 1998:3,**

**TELDOK Rapport 118**

ISBN, KFB **91-88868-74-5**

ISSN, KFB **1104-2621**; TELDOK **0281-8574**

PUBLICERINGSDATUM/DATE PUBLISHED

**Februari 1998**

UTGIVARE/PUBLISHER

**KFB - Kommunikationsforsknings-  
beredningen och TELDOK, Stockholm**

**KFBs DNR 1996-0799**

---

I Kommunikationsforskningsberedningens - KFB - publikationsserier redovisar forskare sina projekt. Publiceringen innebär inte att KFB tar ställning till framförda åsikter, slutsatser och resultat.

KFB-rapporter försäljs *dels* genom Fritzes Offentliga Publikationer, 106 47 Stockholm, tel 08-690 90 90,  
*dels* genom KFB

Övriga KFB-publikationer beställs och erhålls direkt från KFB. Man kan dessutom abonnera på tidningen KFB-Kommuniké.

TELDOK-rapporter kan beställas via DirektSvar, tel 08-23 00 00

# Företal

I denna skrift diskuterar tre sällsynt insatta – och oeniga – skribenter frågan om hur särskilt myndigheternas användning av Internet och "cyberrymden" påverkar de grundläggande frågorna om integritetsskydd, yttrandefrihet och offentlighetsprincip. Bör det vara möjligt att även fortsättningsvis upprätthålla personfiler för varje medborgare, som på så sätt blir "genomskinliga" för myndigheterna? Hovrättsrådet Krister Thelin ifrågasätter detta, medan journalisten och författaren Anders R Olsson istället ser den omfattande persondatamängden och möjligheten för alla till insyn med stöd av offentlighetsprincipen som en integrerad del av vår välfärdsstat. I en sammanfattning analyserar professor Peter Seipel, ordförande i IT-kommissionens Rättsliga observatorium, de bådas synpunkter om integriteten i Cyberrymden.

Det är något med informationstekniken som gör att den ofta uppfattas som extremt användbar när det gäller att samla in och hålla reda på stora datamängder i tex övervaknings- eller kontrollsyfte. Inte bara så långtgående integritetshot som Storebror i 1984 eller så djärva idéer som att elektroniskt registrera bilåkningen i Stockholm kan få människor att oroa sig för hur ny teknik kommer att användas.

"Microsoft has the ability to automate data collection in a way that no one else does", säger futuristen Paul Saffo, [www.iff.org](http://www.iff.org). För Microsoft tillhandahåller inte bara marknadsledande program utan också faktaspäckade och användarvänliga webb-platser; den som besöker dessa förväntas acceptera att Microsoft i all evighet får spara och använda alla uppgifter om surfaren – namn och adress, tex, eller vilka andra sajter som surfaren någonsin besökt, eller vilka program surfaren har på sin hårddisk. Och Microsoft anser sig ha rätt att sälja uppgifterna till direktreklamföretag, till försäkringsbolag och banker, till arbetsgivare – och till FBI.

Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med Cyberrymden? – är titeln på denna "småskrift" – som är den andra i en serie rapporter utgivna i programmet Telematik 2001. Programmet har skapats och drivs gemensamt av KFB och TELDOK eftersom studier av tidiga användare och användningsområden kan ge vägledning för beslut och åtgärder som gäller den fortsatta utvecklingen i riktning mot ett informations- och kunskapssamhälle på andra sidan tusenårsskiftet.

Inom programmet pågår dels projekt som rör IT och hushållen respektive IT i näringslivet, dels projekt som dokumenterar diskussioner "för och emot informationssamhället" i lättillgängliga småskrifter som denna, enkla att

läsa på resor eller raster. Totalt ett dussin rapporter eller småskrifter förväntas bli utgivna under 1998.

Den statliga myndigheten KFB (Kommunikationsforskningsberedningen) planerar, initierar, samordnar och stödjer övergripande forskning, utveckling och demonstrationsverksamhet (FUD). KFBs verksamhet omfattar bl a telekommunikation. Mer information om KFB finns bl a på [www.kfb.se](http://www.kfb.se).

TELDOK dokumenterar med stöd av Telia erfarenheter av tidig användning av ny informationsteknik, publicerar och sprider rapporter samt ordnar seminarier och studieresor. Mer information om TELDOK finns bl a på [www.teldok.framfab.se](http://www.teldok.framfab.se).

Trevlig läsning önskas!

Urban Karlström  
Generaldirektör KFB

Bertil Thorngren  
Telia Research  
professor, CIC, Handelshögskolan,  
ordf TELDOK Redaktionskommitté

## Innehåll

<b>1. Inledning.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Internet och IT-utvecklingen.....</b>	<b>6</b>
2.1 Allmänt.....	6
2.2 Det svenska perspektivet.....	8
2.3 Mediekommitténs syn på grundlagsskyddet för nya medier.....	10
2.4 Datalagskommitténs inställning till ny teknik.....	12
<b>3. Internet som en demokratisk utmaning.....</b>	<b>16</b>
<b>4. Personlig integritet vs. offentlighet - en omöjlig kamp ?.....</b>	<b>17</b>
4.1 Svensk personrätt.....	17
4.2 Skillnader USA och Europa: "privacy" och dataskydd.....	19
4.3 Vilka normkonflikter finns ? .....	20
4.3.1 Integritet och yttrandefrihet.....	20
4.3.2 Integritet och offentlighet .....	25
4.4 Sverige som ett "informationsparadis" ?.....	29
4.5 En precisering av offentlighetsprincipen .....	32
4.6 Konklusion.....	36
<b>5. Anders R. Olssons kritik.....</b>	<b>39</b>
5.1 Liberalism vs. socialism .....	39
5.2 En skev verklighetsbild .....	40
5.3 Inkonsekvent argumentation .....	41
5.4 Den omöjliga "genomskinligheten" .....	43
5.5 Fyra goda argument mot "äganderättsfilosofin" .....	44
5.6 Vidga debatten i stället .....	46
<b>6. Peter Seipels sammanfattning .....</b>	<b>48</b>

## 1. Inledning

I föreliggande dokument redovisar hovrättsrådet Krister Thelin sina synpunkter på den svenska offentlighetsprincipen och IT-utvecklingen. Hans tes är att vi måste ompröva den avvägning när det gäller integritet och offentlighet som av ålder gjorts i Sverige, eftersom IT-utvecklingen reser nya frågor. Han får mothugg av journalisten och författaren Anders R. Olsson som hävdar att Thelin använder IT-utvecklingen som alibi för att torgföra väl kända åsikter om spänningen mellan integritetsskydd och offentlighetsprincip och att det inte finns skäl för någon grundläggande omprövning. I avsnitt 2-4 redovisar Thelin sina ståndpunkter, medan Olssons invändningar och kritik återfinns i avsnitt 5. Professorn Peter Seipel kommenterar i ett avslutande avsnitt striden och finner utrymme för "dialektiska nykonstruktioner" och en reviderad princip om "informerat samtycke"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Diskussionen mellan Thelin och Olsson skedde vid ett informellt seminarium den 17 juni 1997 på Kommunikationsforskningsberedningen med Seipel som moderator. Som underlag förelåg Thelins rapport Homo Translucidus - Bono Publico? - Offentlighetsprincipen i Cyberrymden- ett svenskt nationalmonument i behov av restaurering. Avsnitt 2-4 i föreliggande dokument utgör en redigering av avsnitt 4-6 i rapporten, som i sin helhet återfinns på [www.teldok.framfab.se](http://www.teldok.framfab.se).

## 2. Internet och IT-utvecklingen

### 2.1 Allmänt

IT, dvs informationsteknik, har kommit att symboliseras av Internet och World Wide Web.

Ur en användares synvinkel innebär World Wide Web och Internet en till synes obegränsad möjlighet att sprida och ta emot information i alla former: text, ljud samt rörliga och fasta bilder. Den egna datorkapaciteten och kunnigheten avgör snabbheten i informationsinhämtandet eller komplexiteten i det budskap man önskar sända ut genom egna "hemsidor" eller länkstrukturer. Programvara som är nödvändig för att utföra de önskade operationerna finns - många gånger utan kostnad - att tillgå på Nätet. Användning och antal uppkopplingar ökar stadigt, även om i Sverige fortfarande användarna domineras av unga och välutbildade.

Storleken på Nätet gör det omöjligt att klassificera och kategorisera innehållet. Den sociala interaktion och informationsutbyte som äger rum är lika mångskiftande som den mänskliga tanken. Med hänsyn till bakgrunden och den stora andel av utvecklingen som kommit från USA är engelska språket det allt överskuggande gemensamma språket.

Svårigheterna att förutse utvecklingen ens på ett par års sikt är givetvis mycket stora. Utvecklingen går lavinartat fort. Vissa drag kan dock urskiljas: konvergens, integrering och universalitet.<sup>2</sup> Med *konvergens* menas sammanmältning mellan olika teknikområden såsom telekommunikationsteknik och datorteknik, telefoni, datakommunikation och television, kopplade telenät och TV-distributionsnät samt mobila och fasta nät. *Integrering* syftar på att olika media kan hanteras parallellt i nät, växlar och accesspunkter, medan *universalitet* innebär att olika tjänster och nät kan erbjudas och nås överallt.

---

<sup>2</sup> I Sverige finns olika källor som underlag för en bedömning: bl a Nuteks Rapport (R 1995:38) Teletjänster och IT-användningen i Sverige, IDC Swedens (International Data Corporation) rapport Sverige i ett internationellt IT-perspektiv, Post- och telestyrelsens rapport Marknads & konkurrensanalys av den svenska kommunikationsmarknaden. En god beskrivning över hela IT-området ges i bil 1 (Informations- och kommunikationsteknik i Sverige - ett faktaunderlag) till prop. 1995/96:125.

En vanlig beskrivning av hur det kan komma att te sig för enskilda är att en "svart låda" i hemmet i framtiden förenar de funktioner som nu utförs av telefon, television, video och PC. "Interface", dvs möjligheten att överbrygga gränssnittet mellan tekniken i "lådan" och användaren, har då blivit så enkel att farmor och mormor kan använda systemet för en total informationstillgång och behandling med ljud och bild. Endast fantasin sätter gränser för den utveckling som exempelvis datoriserade "agenter" kan göra åt oss i Cyberspace enligt teknikerna.

I Cyberspace är tid och rum upphävda och trista fysiska begränsningar borta. Marknadsplatser, samhällen och andra mänskliga interaktioner kan byggas upp på samma enkla sätt som vi nu använder telefonen eller knäpper på TV eller radio. Var och en blir sin egen massmediaproducent, om han eller hon vill. Hur många som konsumerar eller i övrigt deltar styrs av samma mänskliga överväganden som får oss att fungera i den verkliga världen, på gott och ont.

De slutsatser som kan dras av den debatt som f n pågår i framför allt USA om Internet och dess framtida betydelse skulle kunna sammanfattas i följande punkter.

- *Internet har kommit för att stanna. Det utgör en egen livskraftig global miljö.*
- *Internet är inte möjligt att kontrollera av enskilda, företag eller enskilda stater eller grupper av stater.*
- *Nätet utgör redan i dag en fungerande marknad och kommer att allt snabbare svara för en ekonomisk värdeökning och omsättning av varor och tjänster.*
- *Utvecklingen styrs av en ökande efterfrågan som huvudsakligen tillgodoses av den amerikabaserade högteknologi- och massmediaindustrin. Utbudet av Internetapplikationer ökar ständigt och priserna faller stadigt.*
- *Internets gränser bestäms ytterst av användarna.*
- *Tekniska ofullkomligheter och säkerhetsfrågor avhjälps resp. förbättras fortlöpande, inte genom obligatorier och lagstiftningsinitiativ på nationell eller övernationell nivå, utan genom frivilliga överenskommelser och anpassningar.*
- *De globala, sociala och kulturella skillnaderna överbryggas genom Internets ökade kvalitet och tillgänglighet.*



## 2.2 Det svenska perspektivet

I en proposition<sup>3</sup> våren 1996 redovisade regeringen sin nationella IT-strategi. I riksdagen<sup>4</sup> blev propositionen föremål för en bred remissomgång, varefter regeringens prioriteringar och bedömningar i allt väsentligt godkändes med ett begränsat antal reservationer från oppositionen.

Bakgrunden till riksdagsbehandlingen var det initiativ till politisk profilering som den dåvarande borgerliga regeringen gjorde genom att upprätta en särskild IT-kommission med statsministern som ordförande.<sup>5</sup> Regeringsskiftet innebar en förändring av IT-kommissionen och uppdraget gavs en särskild inriktning mot företagande, arbetsliv, utbildning och kompetensutveckling.<sup>6</sup> *Rättsordning, utbildning och samhällets informationsförsörjning* är de angivna prioriterade områdena för statens del.

Mera djupgående frågeställningarna av betydelse för exempelvis en fram-

---

<sup>3</sup> prop. 1995/96:125

<sup>4</sup> 1995/96:TU 19

<sup>5</sup> Kommissionen tillsattes i mars 1994 och lämnade i augusti samma år sitt betänkande (SOU 1994:118) *Informationsteknologin - Vingar åt människans förmåga*. Betänkandet innehöll ett antal rekommendationer om kraftsamling för att utveckla och använda den nya tekniken i hela landets intresse. I operativt hänseende gavs den av löntagarfondernas kapital bildade Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling vissa uppgifter på området. Regeringens handlande var inspirerat bl a av de initiativ som i USA tagits av den federala regeringen och som kommit att knytas till vicepresident Al Gore, som också tillskrivits uttrycket "Information Highway" för att beskriva den nya infrastrukturen. En starkt bidragande orsak var också statsministerns eget intresse för moderna kommunikationsmedel. Vid regeringsskiftet 1991 var elektronisk post i regeringskansliet en sällsynt företeelse, medan det tre år senare snarare var regel än undantag. När portarna mot omvärlden skulle öppnas visade sig den svenska förvaltningsstrukturen med offentlighetsprincip, diarieföring och pappersbaserad akthantering vara ett hinder. Detta ledde bl a till den översyn som resulterade i betänkandet (SOU 1996:40) *Elektronisk dokumenthantering*. Vidare inrättades bl a ett Toppledarforum, ett samverkansorgan för ett tiotal förvaltningsmyndigheter och Kommun- och Landstingsförbunden för att samordna det allmännas interna förnyelsearbete.

<sup>6</sup> Kommissionen har lämnat ett första delbetänkande i juni 1995 (SOU 1995:68) *IT-kommissionens arbetsprogram 1995-1996*. Regeringen har också tillkallat ett särskilt Ungdomens IT-råd med ledamöter i åldrarna 14-25 år. Kommissionen har också fått tilläggsdirektiv (dir. 1996:46). Enligt dessa skall arbetet inriktas på IT-användningens möjligheter att bidra till ökad tillväxt och sysselsättning, fokuseras på ökad tillgänglighet till IT samt konsekvenser av och framtidsscenarion för utveckling av den alltmera integrerade informationstekniken. En slutrapport skall lämnas den 31 maj 1998. Kommissionen ger fortlöpande ut nyhetsbrev och anordnar hearings mm. Se [www.itkommissionen.se](http://www.itkommissionen.se) och Sverige inför epokskiftet, IT-kommissionens rapport 5/97 (SOU 1997:63)

tida nationell massmedieutveckling av en gränsöverskridande teknisk mänsklig interaktion mm saknas så gott som helt.<sup>7</sup>

Redovisningen och övervägandena är inriktade på frågor som är närliggande med hänsyn till den svenska rättsliga strukturen och önskemålet att främja nationell tillväxt och välfärd. Av naturliga skäl är det ett nationellt perspektiv som speglas.

Även om den politiska viljan att skapa en svensk teknikberoende rättslig ram kring de nya informationsmöjligheter som bl a Internet ger är någorlunda ensartad, återstår en del svårigheter med hänsyn till den svenska rättsliga strukturen. I förgrunden står den svenska grundlagsregleringen på tryckfrihets- och yttrandefrihetsområdet, liksom den integritetsskyddslagstiftning som den nuvarande datalagen innebär. Två huvudfrågor<sup>8</sup> kan urskiljas:

1. Skall det nya mediet ges samma form av skydd som de kända pappers- eller eterburna medierna, där frihet från censur är huvudregel och ansvar utkrävs ex post av "ansvarig utgivare" för vissa angivna brott? Denna fråga har anförtrotts mediekommittén (se nedan)
2. Skall offentlighetsprincipen även fortsättningsvis ges företräde på den enskildes bekostnad på integritetsskyddsområdet? Beredningen av den frågan har datalagskommittén haft inledningsvis (se avsnitt nedan).

I andra sammanhang, exempelvis i fråga om upphovsrätt och avtalsrätts

---

<sup>7</sup> Internet beskrivs i de bilagor till propositionen som skildrar den tekniska utvecklingen men avspeglas inte i övervägandena. På motsvarande sätt finns en redovisning av beredningsläget inom EU och i vissa andra länder.

<sup>8</sup> De svenska övervägandena sker numera tydligare inom den ram som EU utgör. Även EU har numera antagit en egen IT-strategi, som ett resultat bl a av den s k Bangemannrapporten 1994, och har inrättat en kommissionärsgrupp och en särskild organisation för ändamålet: Information Society Project Office. På motsvarande sätt uppmärksammas frågorna av de s k G7-länderna (Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA).- I det tidigare nämnda betänkandet (SOU 1996:40) Elektronisk dokumenthantering diskuteras i viss utsträckning bl a frågan om kontroll av innehåll på BBS:er, dvs också de frågor som föranletts av den omfattande och emotionellt laddade diskussionen om kriminalisering av innehav av barnpornografi som nu är föremål för egen översyn, sedan riksdagen våren 1994 beslutat anta ett vilande grundlagsförslag i ämnet. Förslag föreligger nu i ett nyligen framlagt betänkande (SOU 1997:29) -- EU-kommissionen (DG XIII) har i oktober 1996 beslutat tillsätta en arbetsgrupp rörande "Harmful and Illegal Content on Internet". Förslag om självsanering diskuteras i Europaparlamentet mot bakgrund av kommissionens initiativ och en grönbok i ämnet. Se [www.2echo.lu/info](http://www.2echo.lu/info) 2000.

utveckling på elektroniska marknader, är den svenska strukturen lättare att anpassa till en internationell miljö. Här pågår också ett omfattande harmoniseringsarbete.<sup>9</sup>

Sammanfattningsvis förekommer i det svenska perspektivet inte Internet i regeringens redovisade IT-politik annat än i det tekniska referensmaterialet.

I förgrunden står frågor om:

- *medborgarnas tillgång till ny teknik*
- *information i utbildningsväsende, på medborgarkontor och bibliotek mm*
- *regional rättvisa*
- *infrastrukturbyggnad på IT-området i näringsliv och offentlig sektor*
- *sårbarhet och säkerhet*
- *rättslig anpassning*

### *2.3 Mediekommitténs syn på grundlagsskyddet för nya medier*

De nuvarande principerna för grundlagsskydd innefattar bl a regler om förbud mot censur och hindrande åtgärder från det allmänna sida, ensamansvar för tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott samt ansvarsfrihet och anonymitetsskydd för meddelare och andra medverkande. Ett särskilt rättegångsförfarande, där bl a jury som enda inslag i svensk process ingår, finns föreskrivet för prövning av ansvar för yttranden enligt TF och YGL. Skyddet är begränsat till de medieformer som nu finns angivna i de två grundlagarna.

Mediekommittén, som våren 1997 lämnat sitt betänkande (SOU 1997:49) Grundlagsskydd för nya medier, har haft i uppdrag bl a att analysera i vilken omfattning nya medieformer omfattas av TF och YGL och utreda behovet av ytterligare skydd för ny teknik. Kommittén har analyserat huruvida bl a

---

<sup>9</sup> Sveriges möjligheter att skapa nationella sär lösningar är mycket små. Tyngdpunkten i det internationella arbetet bedrivs i olika fora såsom FN-organen WIPO (upphovsrätt) och UNCITRAL ("elektronisk" avtalsrätt). Arbetet i dessa organ är i sin tur i hög grad beroende av utvecklingen i dominerande västländer såsom exempelvis USA eller G7-gruppen i övrigt. Även Gatts efterträdare WTO har dessa frågor på sin dagordning.

nya fysiska databärare som CD-ROM-skivor omfattas eller ny kommunikation med elektromagnetiska vågor gör det, dvs elektronisk post, elektroniska anslagstavlor, informationsdatabaser, telefax, text-TV, digital TV, digital radio och betaltjänster av olika slag. Med utgångspunkt i dels den s k bilageregeln i 1 kap 7 § andra stycket TF<sup>10</sup>, dels databasregeln i 1 kap 9 § YGL<sup>11</sup> har kommittén funnit att de nya medieformerna i en del fall redan är skyddade; en viktig omständighet för frågan om skydd är i vilken utsträckning en mottagare kan påverka innehållet i det som "sänds". Om mottagaren har en sådan möjlighet, faller som regel grundlagsskyddet bort är det tänkt. Kommittén föreslår emellertid en del justeringar i mindre teknikerberoende riktning (begreppet "teknisk upptagning" förs in i den nuvarande uppräknigen) i såväl YGL som TF, så att bl a CD-ROM -skivor och vissa dator-/videospel omfattas av grundlagsskyddet. När det gäller ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor förslås att databasregeln i YGL utvidgas till att omfatta också andra än sådana massmedieföretag som nu anges däri, under förutsättning att utgivningsbevis gäller för verksamheten.

När det gäller dataskyddsdirektivet (se nedan) konstaterar kommittén att vissa av bestämmelserna sedda för sig strider mot TF och YGL, men att det undantag som direktivet medger i yttrandefrihetens intresse ger en möjlighet till undantag för det som faller under TF och YGL. Genom att ta in en uttrycklig bestämmelse i den nya datalagen om att den inte gäller på TF:s och YGL:s område kan enligt kommittén förenlighet med dataskyddsdirektivet uppnås. Bedömningen sammanfaller således med vad datalagskommittén för sin del föreslagit, se avsnitt 2.4.

---

<sup>10</sup> Bestämmelsen innefattar bl a att om en tryckt skrift sprids i form av ett radioprogram, en film eller ljudupptagning enligt YGL skall programmet, filmen eller upptagningen under vissa förutsättningar jämföras med en bilaga till skriften och således falla under TF i stället för YGL.

<sup>11</sup> I bestämmelsen anges att YGL:s bestämmelser om radioprogram också är tillämpliga när bl a en redaktion för tryckt periodisk skrift eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på begäran tillhandahåller upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. - Massmedieföretag kan alltså i yttrandefrihetsrättsligt skyddade former bl a erbjuda allmänheten tillgång till datorlagrade klipparkiv. Denna bestämmelse tar över den föreskriftsrätt som kan följa enligt datalagen för personregister, vilket bekräftats i ett regeringsbeslut den 15 september 1994; datainspektionens beslut överklagades vid den tiden till regeringen; sedan den 1 januari 1995 överklagas besluten hos Länsrätten i Stockholms län. Om det är en statlig myndighet som är registeransvarig, är dock alltså regeringen besvärinstans.

I fråga om Internet anför mediekommittén sammanfattningsvis (s. 21) följande.

*"Beträffande Internet har kommittén funnit att nätet inte nu kan betraktas som ett medium i sig utan får betraktas som ett system som möjliggör olika former av datorkommunikation och att varje tillämpning får betraktas för sig när det gäller att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte. Kommittén anser att Internet knappast funnit sina former på ett sådant sätt att det nu finns anledning att överväga särskilda regler för just Internet till skydd för yttrandefriheten på nätet. Det är emellertid viktigt att utvecklingen noggrant följs så att lagändringar kan vidtas om det blir motiverat. Kommittén vill också framhålla vikten av att man värnar yttrandefriheten lika mycket när den utövas på Internet som när den utövas i andra nät eller medier."*

Kommittén har alltså valt en försiktig linje där den nuvarande strukturen i TF och YGL anpassats till en del tekniska nyheter som går att närmare definiera och ange. Tanken att överge den tekniskt baserade regleringen och införa en generell och teknikoberoende yttrandefrihetslagstiftning avvisar kommittén med i huvudsak det argumentet att en grundlag, som skulle omfatta alla yttranden oavsett framställningsform, skulle bli omfattande och svår att överblicka. Kommittén anför också, med hänvisning till bl a de överväganden som gjordes i samband med YGL:s införande, som skäl att det inte bör komma i fråga att avskaffa TF eller att överge de tryckfrihetsrättsliga principerna att yttrandet är fixerat till ett *medium*.

#### **2.4 Datalagskommitténs inställning till ny teknik**

Redan på 70-talet vidgades TF:s handlingsbegrepp till att omfatta upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel.<sup>12</sup> Upptagningar som anses tillgängliga med de rutinbetonade åtgärder som myndigheten förfogar över innefattas i handlingsbegreppet. Samtidigt begränsas offentlighetsprincipen genom den s k biblioteksregeln.<sup>13</sup> IT-anpassningen har knutits till ett registerbegrepp, där skillnaden mellan löpande elektronisk text och egentliga register, liksom

<sup>12</sup> 2 kap 3 § TF, se prop 1975/76:160 s. 120.

<sup>13</sup> 2 kap 11 § 2 st TF. Enligt bestämmelsen anses bl a tryckta skrifter, ljud- eller bildupptagningar eller andra handlingar som ingår i bibliotek inte som allmänna handlingar. En myndighets åtkomst till externa databaser exempelvis genom Internet faller alltså utanför begreppet allmän handling.

myndigheternas datorförmåga, haft betydelse för tolkningen, vilket bl a lett till att en enskild kunnat begära att myndighetens datorprogram används för att skapa nya uppgiftskonstellationer i exempelvis till myndigheten inkommen e-post, trots att informationsinnehållet därmed inte svarar mot den information som ursprungligen varit avsedd. Tekniken har fått fölla avgörandet. Samtidigt har den snabba utvecklingen lett till problem. Internetuppkoppling som en myndighet förfogar över har ansetts falla utanför handlingsbegreppet såväl efter en restriktiv tolkning av begreppet "inkommen"<sup>14</sup> som att innehållet i Internet faller under biblioteksregeln.<sup>15</sup> Enligt statsrådsberedningen anses också en handling, som ett statsråd läser under "surfning" på Internet men inte laddar ner, falla utanför begreppet allmän handling.

Datalagskommittén föreslår i SOU 1997:39 en ny begreppsapparat, varigenom handling som grundbegrepp byts ut mot "allmän uppgift". Uppgifter som förvaras hos myndigheten i handlingar eller databaser skall vara allmänna. Genom den konstruktionen vill man behålla handlingsbegreppet samtidigt som man successivt inför de mera teknikneutrala begreppen "uppgift" och "databas"<sup>16</sup>. Tillgänglighetsbegreppet skall styras av om en handling finns fysiskt förvarad hos myndigheten eller om den finns i myndighetens elektroniska arkiv. En handling skall anses vara inkommen, när den anlant till myndighetens lokaler eller nått fram till ett elektroniskt förvar<sup>17</sup> som tillhör myndigheten. Biblioteksregeln i sin nuvarande form upphör.

Kommittén förslår också en lagreglerad skyldighet för myndigheterna att använda tillgängliga elektroniska sök- eller sammanställningsrutiner. Kommittén förutsätter att myndigheterna gör en preliminär sekretessprövning och håller tillgängligt det som bedöms elektroniskt sökbart. Däremot skall myndigheterna inte ha någon skyldighet att via on-lineuppkopplingar låta allmänheten fritt söka. Någon allmän rätt att få del av myndigheternas datorprogram skall inte heller finnas. Om sekretess- eller andra skäl inte hindrar det skall myndigheterna emellertid kunna lägga ut sin information

<sup>14</sup> 2 kap 6 § TF, se SOU 1996:40 s. 103

<sup>15</sup> Beslut av JO den 19 augusti 1996, Dnr 3034-1996

<sup>16</sup> I en borgerlig reservation uttrycks farhågor för att insynen härigenom begränsas.

<sup>17</sup> Avser logiska avgränsningar och skydd, exempelvis genom krav på lösenord för tillträde eller kryptering, för de digitala data som tillhör en myndighet i "cyberrymden". Jfr "kvasimateriella utrymmen", vilket uttryck använts av datastraffutredningen (SOU 1992:110) bl. a s. 96 ff.

på en website eller BBS.

Kommitténs förslag innebär en frigörelse från det numera föråldrade handlingsbegreppet, vilket bl a innebär att också s k potentiella handlingar upphör som begrepp, och låsningen till ADB och register som elektroniska utgångspunkter för begreppsapparaten. Internet finns på detta sätt med i bedömningen. När det gäller valet mellan en handlingsstyrd ny persondatalag och en generell integritetsskyddslag i form av en "missbruksmodell" väljer kommittén trots allt det förstnämnda. Kommittén, som betonar den snabba utveckling som Internet inneburit, anser dels att den form EG-direktivet har, liksom allmänhetens oro, motiverar att handlingsmodellen väljs. Kommittén för dock en tämligen utförlig argumentation i denna del och skissar på hur ett nytt brott i 4 kap brottsbalken om "olovlig dataspridning" skulle kunna utformas i en missbruksmodell. Även om kommittén synes förorda att man på längre sikt övergår till en mera generell integritetsskyddslag-stiftning och sympatiserar med dem som menar att direktivet speglar en föråldrad syn, ser man det som en fråga som närmast bör lösas på unionell basis<sup>18</sup>.

Kommitténs slutsats, som också fanns fastlagd redan i kommitténs utredningsdirektiv, är att offentlighetsprincipen går att förena med det dataskyddsdirektiv som EU antagit och som vi är skyldiga att införa senast den 24 oktober 1998.<sup>19</sup>

Denna slutsats grundas i betänkandet på följande överväganden: Enligt art. 6.1 b i dataskyddsdirektivet skall personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna ändamål, och senare behandling av uppgifterna får inte ske på ett sätt som är oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in. Även om den i ingressen till dataskyddsdirektivet intagna referensen till offentlighetsprincipen inte är till-

---

<sup>18</sup> se avsnitt 6.2.2

<sup>19</sup> Se Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG den 24 oktober 1995. - Den parlamentariska datalagskommittén är inte enig. Representanter för moderater, folkpartiet och kristdemokraterna har i en reservation ställt sig tveksamma till om den analys kommittén gjort på denna punkt är korrekt. Se också experten Jan Evers särskilda yttrande i saken. I den proposition som sedermera tagits fram i den fortsatta beredningen (prop. 1997/98:44) har regeringen valt att följa majoriteten, trots att Lagrådet ansett att tolkningarna "pressade" och för sin del inte känt sig övertygat om att direktivet går att förena med offentlighetsprincipen (se prop. s. 234).

räcklig som ett generellt undantag, kan det, menar kommitténs majoritet, göras gällande, att offentlighetsprincipen framgår av den svenska grundlagen och får anses vara en integrerad del av all förvaltningsverksamhet som myndigheterna i Sverige ägnar sig åt.

Art. 7 i direktivet gör det möjligt att lämna ut en personuppgift, om det är nödvändigt för att "fullgöra en rättslig förpliktelse" som åvilar den som förfogar över uppgiften. - Genom att hävda, att svenska myndigheter är rättsligt förpliktade att följa bl a grundlagens bestämmelser skulle också denna del av direktivet kunna anses tillgodosett.

Enligt art. 8 är utlämnande av så känsliga personuppgifter (ras eller etniskt ursprung, religiösa, filosofiska eller politiska åsikter, fackföreningsmedlemskap, hälsa och sexualliv) i princip helt förbjudet. Dock får undantag göras av "hänsyn till ett viktigt allmänt intresse". - Den svenska grundlagsfästa offentlighetsprincipen skulle kunna hävdas vara ett sådant viktigt intresse.

I art. 10 och 11 i direktivet finns bestämmelser om att den enskilde skall underrättas om när uppgifter om honom eller henne lämnas ut. För att nå förenlighet med offentlighetsprincipens anonymitetsskydd har kommitténs majoritet valt att göra gällande, att den svenska allmänheten är så förtrogen med offentlighetsprincipen att någon information inte behövs, dvs alla vet att personuppgifter kan lämnas ut, utan att det behövs någon särskild information om detta vid varje tillfälle eller ens som en generell upplysning av den myndighet som samlar in uppgifterna.

*Sammanfattningsvis går den nu redovisade hållningen om direktivets förenlighet med offentlighetsprincipen alltså ut på att vid varje konflikt med direktivets individorienterade skyddsbestämmelser hävda att de måste underordnas den svenska grundlagsfästa offentlighetsprincipen; en princip som saknar motstycke såväl i EU som i övriga medlemsstater.<sup>20</sup>*

---

<sup>20</sup> Finland och Danmark kan sägas ligga närmast Sverige men går inte lika långt vad avser exempelvis meddelarskydd. I prop. 1997/98: 44 med förslag till persondatalag argumenterar regeringen för att TF och YGL skall ges företräde med hänvisning till att Amsterdamfördraget speglar en ökad acceptans för det svenska synsättet, vilket får anses vara en optimistisk tolkning.



### 3. Internet som en demokratisk utmaning

Som framgått av avsnitt 2 har Internet i Sverige ännu inte tagit sin plats i någon mera utbredd debatt om dess demokratiska möjligheter. Det perspektivet saknas således helt i regeringens IT-strategi. IT-kommissionen har dock mot slutet av 1996 anordnat ett seminarium på temat. Folkomröstningskommittén har också uppmärksammat frågan, liksom Statskontoret och förvaltningspolitiska kommissionen, medan exempelvis demokratiutvecklingskommittén i stort förbigår saken med tystnad i sitt för inte så länge framlagda betänkande.<sup>21</sup>

I Tyskland anordnades för första gången i Europa i februari 1997 en större konferens på temat Internet och Politik.<sup>22</sup> I den nyligen publicerade boken "net.wars. Kampen om Nätet" ges en för svensk publik avpassad skildring av möjligheter och faror med Internet ur demokratisk synvinkel.<sup>23</sup> En del huvuddrag kan urskiljas i debatten: ett tydligt europeiskt - amerikanskt perspektiv och i Sverige ett perspektiv där demokrati och marknad sätts i motsatsställning till varandra.<sup>24</sup> Grundläggande frågor om direkt demokrati och representativ demokrati, liksom om frihet och jämlikhet, makt och klasskamp osv förs med de nya förtecken som tekniken och Cyberrymden reser. Den vanliga höger - vänsterskalan stämmer då inte alltid. I kravet på frihet från statliga regleringar och ingrepp i Cyberrymden kan exempelvis europeisk vänster och antietatistisk amerikansk höger samt liberaler från båda kontinenter mötas. Spänningen blir tydligare när det gäller Nätet som marknadsplats. Medan en del stater inom OECD, däribland Sverige, driver ett projekt för att säkerställa skatteuppbörd också för Internethandel, har USA deklarerat sitt motstånd och förordat att Cyberrymden skall vara en "fri" marknad. Därmed torde det också bli så.

---

<sup>21</sup> Se Lars Ilshammars rapport, Demokr@i, till folkomröstningskommittén, Statskontorets PM 1997-01-17 (Dnr 30/97-5) till en av förvaltningspolitiska kommissionen anordnad konferens den 31 januari 1997, Förvaltningen och Demokratin i IT-samhället, och SOU 1996:162 På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur s. 103 f

<sup>22</sup> Se [www.akademie.3000.de/politics](http://www.akademie.3000.de/politics). München den 19-21 februari 1997.

<sup>23</sup> Lars Ilshammar och Ola Larsmo, Atlas 1997

<sup>24</sup> Se min rapport, "Internet- vänsterdröm eller högerspöke", Timbro, 1997

## 4. Personlig integritet vs. offentlighet - en omöjlig kamp ?

Är personlig integritet och offentlighet oförenliga storheter eller kan en balans åstadkommas? I följande avsnitt behandlas den svenska personrätten (4.1), skillnader mellan amerikanskt och europeiskt synsätt (4.2) och de normkonflikter som kan urskiljas (4.3). I avsnitt 4.4 diskuteras risken att Sverige med nuvarande ordning blir ett informationsparadis på personområdet. I två avslutande avsnitt (4.5-4.6) argumenteras för en precisering av offentlighetsprincipen för en bättre balans mellan personlig integritet och offentlighet.

### 4.1 Svensk personrätt

Frågan om personlig integritet har i Sverige som regel kommit att uppmärksammas huvudsakligen mot bakgrund av de tekniska möjligheterna att inhämta och bearbeta information om enskilda. Syftet med 1973 års datalag var också att skydda mot "otillbörligt intrång" i den enskildes integritet i ADB-sammanhang. Samtidigt har frågan om integritetsskydd en betydligt vidare syftning. Rätten till frihet från kränkning av såväl materiella som ideella värden utgör en bärande del i de fri- och rättigheter som vi anser naturliga i en demokratisk rättsstat.<sup>25</sup> Den svenska rättsliga traditionen ger ett svagt personrättsligt skydd. I stort sett samtidigt med datalagens införande gjorde Stig Strömholm i en internationell jämförelse<sup>26</sup> om integritetsskyddet följande huvudindelning av de kränkningar av "privatliv" eller "integritet" som kan förekomma:

1. intrång, vare sig fysisk eller i annan mening, i en persons privata sfär;
2. insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden;
3. offentliggörande eller annat utnyttjande av material av en persons privata förhållanden

---

<sup>25</sup> Den svenska fri- och rättighetskatalogen i regeringsformen har sedan den 1 januari 1995 kompletterats med Europakonventionens rättighetskatalog, som numera är en del av svensk rätt. En utveckling har alltså börjat, genom vilken motståndet mot det som tidigare främmande "naturrättsligt" färgade synsättet fått vika. Se bl a Håkan Strömberg, Tankar om naturrättens renässans, SvJT 1996 s. 635.

<sup>26</sup> Integritetsskyddet - Ett försök till internationell lägesbestämning, SvJT 1971 s. 695. USA och Tyskland framstår som de länder där integritetsskyddet getts den starkaste ställningen.

Indelningen brukar användas vid de senare försök att ge integritetsskyddet rättslig struktur som fortlöpande förekommit.<sup>27</sup> I synnerhet den svenska tryckfrihetslagstiftningens juridiskt- tekniska utformning har, liksom de politiska övervägandena om det kloka i att utvidga integritetsskyddet närmast på massmediernas bekostnad, utgjort en spärr mot en mera generellt utformad integritetsskyddslagstiftning eller annan utveckling av personrätten i vårt land.

Ett annat särdrag som är av betydelse för en bedömning av det i ett internationellt perspektiv relativt svaga integritetsskyddet i Sverige är uppbyggnaden av vår stora offentliga sektor. Det offentliga samhällsbygget har krävt omfattande informationsinsamling från enskilda och har kunnat utnyttja det förhållandet att vi haft ett folkbokförings- och personkontrollsystem som varit synnerligen effektivt alltsedan nationalstatens uppkomst under Gustav Vasa. Den datorisering som föranledde vår då unika datalag skedde också med föredömlig statlig och kommunal förvaltningseffektivitet. Det skydd mot intrång som den avsåg att ge var dock inte tänkt att gälla mot det allmänna: S k statsmaktsregister var och är undantagna från de allmänna integritetsskyddande begränsningarna i datalagen. Genom ett stort antal registerförfattningar har staten i särskild ordning i varje fall reglerat vägningen mellan allmänintresse och integritetsskydd på persondataområdet.<sup>28</sup> Det är ingen överdrift att påstå att kontrollintresset i datalagen i första hand varit inriktat på att begränsa det privata kommersiella utnyttjandet av data, medan det allmännas behandling mötts av en mera förstående inställning.

Liksom frihet är en funktion av demokrati är frågan om integritet förstås nära förknippat med frihet. Internets betydelse för frågor om "privat" och "offentligt" är dock betydande. Medan 70- och 80-talens integritetsdiskussion<sup>29</sup> fördes mot bakgrund av möjligheterna till en omfattande registrering,

<sup>27</sup> En redovisning finns i såväl departementspromemorian (Ds 1994:51) Skyddet för enskilda personers privatliv - En studie som betänkandet (SOU 1994:63) Personnummer - integritet och effektivitet. Jfr Jan Freeses särskilda yttrande i SOU 1997:39.

<sup>28</sup> I avsnitt 8 i datalagskommitténs betänkande behandlas de särskilda registerförfattningarna.

<sup>29</sup> I svensk debatt, som också "net.wars" snuddar vid, framhålls ofta den nuvarande datalagen från 1973 som en internationell förebild. Det är sant vad gäller kraven på kontroll över information som marknaden genererar. Skyddet för den enskilde gentemot staten är i den lagen helt överlämnat till den politiska sfärens diskretion. Detta förhållande, liksom grunden för integritetsskyddet, nämligen att individen själv förfogar över uppgifter om sig och sin person, har inte uppmärksamats tillräckligt i svensk diskussion tidigare. Här skiljer vi oss från såväl övriga Europa som USA, där individen som utgångspunkt för skyddet är

reser utvecklingen nu mera grundläggande frågor om skydd för den enskildes integritet. Registerbegreppet är överspelat. Nu är det andra sammanställningsmöjligheter av information som öppnar sig. (Se bl a Cyberspace, Real Life och Juridik, av doktoranden Christian Wettergren och professorn Björn Pehrson, bilaga 3 i SOU 1997:39)

#### 4.2 Skillnader USA och Europa: "privacy" och dataskydd

I USA saknas en dataskyddslagstiftning av europeiskt snitt, dvs en reglering där avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen gäller *all* hantering av personuppgifter. I USA är regleringen mera inriktad på att skydda den enskildes uppgifter mot intrång från det allmänna sida, än att reglera dataflödet på marknaden. Sedan EU antagit sitt dataskyddsdirektiv<sup>30</sup>, som det åligger medlemsstaterna att inom ett antal år implementera, kommer denna skillnad i synsätt att kunna resa betydande hinder i omsättningen. Enligt direktivet krävs det en likartad skyddsnivå för att informationen skall få överföras fritt till andra länder. Så länge USA håller fast vid sin struktur utgör överförande av personuppgifter via Internet tekniskt sett en brott mot EG:s direktiv; i praktiken en omöjlighet att beivra. Redan härigenom visar sig dataskyddsdirektivets ursprung i ett förlegat synsätt. Det är obsolet redan innan det implementerats av medlemsstaterna. Det kan, innan denna insikt trängt in, dock leda till en del byråkratiska försök som kommer att skapa rättsliga och tekniska problem i utbytet mellan USA och Europa.<sup>31</sup> Skillnaden kommer bl a till synes i frågan om s k elektroniska spår. Med dessa avses möjligheten att exempelvis vid kreditkortshandel sammanställa uppgifter om köparens köpvanor mm för att skraddars reklam och annan marknadsföringsåtgärd. All elektronisk hantering lämnar spår och är teoretiskt möjlig att följa och kartlägga.<sup>32</sup> Sammanställningar kan förstås missbru-

---

oomtvistad: den enskilde "äger" de egna personuppgifterna.

<sup>30</sup> Se avsnitt 2.4

<sup>31</sup> Problemen torde dock bli måttliga i jämförelse med vad sekelskiftet innebär i kostnader och krav på omställning i alla globala informationssystem, som inte är programmerade för att hantera "00". Se IT-kommissionens hearing den 18 december 1996 (SOU 1997:12) och [www.year2000.com](http://www.year2000.com).

<sup>32</sup> Försök görs att ringa in hela Internet. Brewster Kahle, San Fransisco, är ansvarig för ett projekt som syftar till att genom kontinuerlig kopiering på magnetband arkivera hela det informationsflöde som strömmar genom Internet. Hela Internet antas omfatta ca 7 terabyte (lika många miljoner megabyte), vilket skall jämföras med de ca 8 terabyte data som finns i

kas och användas i syfte som kan uppfattas som integritetskränkande. I USA är utgångspunkten den, att företaget som fått information som ett resultat av en kundrelation kan få använda och bearbeta den. Remediet ligger i allmänna integritetsskyddsbestämmelser som ger rätt till skadestånd om missbruk föreligger.<sup>33</sup> I europeisk datalagstiftning begränsas den kommersiella användningen i stället av ett strängt ändamålskrav som inte möjliggör bearbetning utanför den ursprungliga relation som lett till inhämtandet av uppgifterna. I gengäld är byråkratierna mera utvecklade i kontinentaleuropa, och registrering och kontroll av medborgarna från statens sida förekommer i en uppfattning som är otänkbar i USA (eller Storbritannien, som i frågan om "privatlivets helgd" är den andliga hemvisten för den amerikanska rättsuppfattningen på området). Nyckeln till det amerikanska privacybegreppet är individens uttryckliga eller indirekta kontroll över exempelvis persondata.

### 4.3 Vilka normkonflikter finns ?

#### 4.3.1 Integritet och yttrandefrihet

Rätten till personlig integritet kan inte vara absolut. Integritetsskyddets grund är ytterst de filosofiska och religiösa överväganden som tillsammans formar vår bild av mänskliga värden: Människan som subjekt och inte objekt. Den enskildes väl är dock inte alltid detsamma som vad den enskilde själv uppfattar som rimligt eller lämpligt. Interaktionen mellan människor kräver anpassning, frivilligt eller efter tvång. Endast eremiten kan vara säker på att få ha sin integritet okränt. Synen på vilka anpassningar som

---

en medelstor videoaffär eller de 20 terabyte som US Library of Congress 20 miljoner böcker utgör. F n lagrar Kahle 100 gigabyte (giga=1 miljard byte) varje månad och har hittills fångat in 2 terabyte. Kostnaden för lagringen inskränker sig till 20 USD per gigabyte och är således överkomlig. Kahle, som startade 1996 med sin specialkonstruerade Internet Archive dator, räknar med att ha lagrat hela Internet i slutet av 1997. Affärsidén är att göra det möjligt att sälja uppgifter som i Internets rörliga värld, där websidor och innehåll ständigt förändras, annars skulle vara förlorat för evigt. Se [www.slate.com/webhead/97-02-27//webhead.asp](http://www.slate.com/webhead/97-02-27//webhead.asp). Uppgiftens överblickbara perspektiv ger onekligen Internet en mera gripbar dimension.

<sup>33</sup> En god översikt över skillnaderna mellan reglerna för offentliga och privata data ges i en uppsats av Michael S. Borella *Computer privacy vs. First and Fourth Amendments Rights*, se [www.eff.org/pub/Privacy](http://www.eff.org/pub/Privacy).

bör ske - och huruvida de bör ske efter tvång eller av fri vilja - är också en spegling av synen på demokrati: Finns det, som i exempelvis kommunistisk eller socialistisk ideologi, överordnade värden, där den enskildes rättigheter a priori måste vara underordnade, eller står de mänskliga grundläggande fri- och rättigheterna ensamma som överordnade, om än i bland konfliterande, som liberaler (och numera konservativa<sup>34</sup>) hävdar? Marx vs Locke och Smith, alltså. Även om Locke och Smith har vunnit den kampen, fortgår diskussionen om vilket värde i demokratin som skall väga tyngst, frihet eller jämlikhet. I USA, där såväl Lockes som Smiths idéer fått utvecklas mest, har synen på personlig integritet ("privacy") utformats mot bakgrund av ett ofta återgivet uttalande av Louis D. Brandeis<sup>35</sup> i Harvard Law Review på 1890-talet: "Privacy is the most comprehensive of all rights... the right to one's personality"

I Europa, med en annan historisk utveckling och perioder då demokratisynen inte var så ensartad som nu, speglar Europakonventionens art 8<sup>36</sup> numera synen på rätten till personlig integritet:

"1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välfärd, förebyggande av oordning och brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter."

---

<sup>34</sup> Nationen eller kyrkan som överordnade värden, förra sekelskiftets konservativa ideologiska grund, har bleknat. Marknadsekonomin, dvs "kapitalet", har förstärkt sin position och är ensam kvar ur den makttreenighet som "tronen, altaret och penningpåsen" utgjort.

<sup>35</sup> Brandeis var ledamot av U S Supreme Court 1916-1939 och som sådan känd för en demokratisyn som inte bara fruktade okontrollerad makt, utan också framhöll den enskildes rätt till mänsklig värdighet och förmåga att ta del i den demokratiska processen. 1928 skrev han en skiljaktig mening, när domstolens majoritet fann regeringens rätt att avlyssna samtal vara i enlighet med författningen, där han framhöll "the right to be let alone" som en grundläggande rättighet. Hans ursprungligen avvikande uppfattning kom så småningom att också bli gällande rätt och hans uttalande har ofta citerats i domstolens avgöranden, när det gäller att bekräfta den konstitutionella rätten till "privacy".

<sup>36</sup> Denna bestämmelse har, som bekant, för Sveriges del inneburit vissa problem, eftersom kränkning ansetts föreligga i ett antal fall som rör omhändertagande av barn enligt de sociala vårdlagarna.

Den enskildes rätt till en fredad sfär är alltså utgångspunkten och huvudregeln såväl i amerikansk som numera i europeisk rättstradition.<sup>37</sup>

Värdekonflikter uppstår där något uppgivet allmänintresse såsom exempelvis samhällsplanering, vård och omsorg, fördelningsambitioner eller brottsbekämpning måste brytas mot den enskildes grundläggande rätt. I Sverige med efterkrigstidens folkhemsbygge och en väl utvecklad social ingenjörskonst har konflikterna reellt sett varit många men har inte blottlagts, eftersom de kollektiva ansträngningarna till en offentligt styrd samhällsutveckling setts som mer eller mindre automatiskt överordnade.<sup>38</sup>

Som framgått har vi i Sverige inte haft någon generell och teknikoberoende integritetsskyddslagstiftning där dessa värden kunnat ges en mera genomträngande analys och vägning. Datalagens generella undantag om statsmaktsregister har överlåtit åt riksdagen eller regering att i varje enskilt fall göra vägningen när det gäller persondataområdet. Regeringsformens bestämmelser om integritetsskydd<sup>39</sup> har i enlighet med den svenska hitillsvarande traditionen mera setts som anvisningar till lagstiftaren och inte som en del i en senare rättstillämpning.

---

<sup>37</sup> En genomgång av den personliga integriteten i svensk tradition ur framför allt etisk synvinkel redovisas i datalagskommitténs betänkande i en uppsats av professorn Göran Collste.

<sup>38</sup> Å andra sidan har integritetsskyddet varit långtgående i de fall man kan hävda att den enskilde själv genom sitt handlande berövat sig rätten till ett skydd: brottslingar har genom olika åtgärder ansetts böra bibehållas vid ett vittgående skydd som färgat inte bara grundsynen inom kriminalpolitiken utan också massmediernas publiceringsregler: Offren ges i många fall mindre skydd mot exponering än vad gärningsmännen får. Det i USA vanligt förekommande öppna efterlysningsförfarandet med foto och personuppgifter på efterlysta gärningsmän på postkontor eller i TV illustrerar ett annat sätt att hantera denna värdekonflikt; brottsbekämpningsintresset väger tyngre än den efterlystes egen integritet.

<sup>39</sup> År 1988 infördes en särskild bestämmelse i RF (2 kap 3 §) inriktad på persondataskydd: "Anteckningar om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning. Varje medborgare skall i den utsträckning som närmare anges i lag (min kurs.) skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling." - Lagens innehåll, dvs datalagen eller särskilda registerlagar, är inte tänkt att värdesättas utan riksdagens bedömning är avsedd att vara slutlig. Detta är tänkt att tillgodoses genom att lagprövning, dvs judiciell kontroll av domstol, kräver en "uppenbar" diskrepans mellan grundlag och vanlig lag för att vara möjlig (11 kap 14 §). Genom att Europakonventionen nu är en del av svensk rätt kommer dock domstolarna i Sverige att i likhet med Europadomstolen i Strasbourg behöva göra en proportionell vägning av enskilt och allmänt intresse, där det uppgivna allmänintresset inte från början ges ett försteg. Art 8 i konventionen i förening med 2 kap 3 § RF innebär här ett nytt inslag i svensk rättstradition.

I konstitutionella rättighetssammanhang är fokus inriktad på den enskildes rätt i förhållande till det allmänna, dvs i huvudsak staten, medan frågan om enskildas mellanhavanden inte har en konstitutionell valör.

Vår tryckfrihets- och yttrandefrihetslagstiftning speglar här det gängse demokratiska synsättet. Den enskilde skall tillförsäkras en rätt att utan hinder från det allmänna ge uttryck för åsikter och sprida opinion. Medan rätten att ge ut tryckta skrifter kan ske utan tillstånd, har dock etermedierna getts en snävare behandling. Som bekant krävs exempelvis tillstånd av regeringen för att etablera marksänd TV. Likaså är radiosändningar reglerade på ett sätt som inte har någon motsvarighet för det tryckta ordet. Gemensamt för regleringen i TF och YGL är att bestämmelserna är knutna till vissa slag av medier och att det rör sig om envägskommunikation av "masskaraktär". "Utgivning" eller "sändning" är nyckelbegrepp. Faller ett yttrande utanför avgränsningen, går också grundlagsskyddet förlorat. Mediekommittén har genom sitt förslag gjort en försiktig utvidgning i begreppsapparaten, som täcker in exempelvis CD-ROM-skivor och de enkelriktade elektroniska medier som har ansvarig utgivare men lämnar annat utanför. Enligt kommittén är Internet inget fixerat medium och kan som sådant inte omfattas av grundlagsskyddet, utan skyddet bestäms i vad mån verksamheten kan inordnas i TF:s eller YGL:s begreppsapparat. För den som lägger ut sin information på Internet, exempelvis i form av text, ljud eller rörliga eller fasta bilder, är det avgörande om reglerna för radio eller databaser i 1 kap 6 § resp. 1 kap 9 § YGL är tillämpliga eller bilageregeln i 1 kap 7 § andra stycket TF, liksom TF:s krav på utgivning och mångfaldigande.<sup>40</sup> I många fall kommer grundlagsskydd att saknas, och de allmänna reglerna om straffansvar för förtal och ärekränkning som det främsta integritetskränkingsbrottet blir tillämpliga.<sup>41</sup> Det innebär bl a de förmånliga reglerna om ensamansvar och den särskilda processordningen med jury inte heller blir tillämpliga. Internet som är en möjlighet till interaktiv masskommunikation passar helt enkelt inte in i en föreställning av "utgivning" och "sändning" med vedertagna mediaproducenter som tidningar, förlag och andra massmedia-

<sup>40</sup> Se avsnitt 5.2.5 i mediekommitténs betänkande. - Att analogisera med TV-sändning över Internet synes inte kommittén ha gjort; den förening av videoteknik och Internet som redan förekommer - och som av allt att döma inom kort blir en hushållsvara - suddar ut gränsen för "sändning-mottagning" resp. "TV" på ett sätt som gör YGL, liksom kommitténs förslag, föråldrad. Redan nu slåss bl a Microsoft och Intel mot TV-bolagen om vilka standards som skall gälla när Internet presenteras över TV-skärmen. Se N Y Times den 8 april 1997.

<sup>41</sup> 7 kap 4 § 14-15 p.



företag som huvudsakliga adressater.

Även i USA pågår försök att artbestämma Internet i den prövning som högsta domstolen där gjort av om den federala regeringens försök att reglera innehållet på Nätet står i överensstämmelse med det första författningstilläggets skydd för yttrandefriheten och fjärde tilläggets skydd mot intrång (privacy). I den praxis som utvecklats- och som alltså skiljer sig från den detaljstyrda svenska regleringen av press- och etermedier - har olika former för yttrande getts olika skyddsnivå: yttrande i en allmän park har större skydd än om det förts ut från en högtalarbil, liksom pressen har ett starkare skydd än etermedier. Privata samtal med eller utan telefon har ett starkt skydd. Om Internet bedöms efter "telefon-" eller "televisionsanalogi" har alltså stor betydelse för graden av skydd. I US Supreme Courts avgörande i juni 1997 segrade också "telefonanalogin", dvs den starkare skyddsnivån.<sup>42</sup>

När det gäller persondata har datalagskommittén alltså föreslagit en generell bestämmelse som ger TF och YGL företräde vid normkonflikt.<sup>43</sup> Tanken är att den personadatabearbetning som sker som ett led i en grundlagskyddad verksamhet inte skall omfattas. TF och YGL tar över. Enligt datalagskommittén gäller persondatalagen en av en författare med hjälp av digital teknik framställd bok som sprids på Internet, men inte om boken sedermera trycks och därmed omfattas av TF. "Problemet kan dock komma att falla bort", menar kommittén och hänvisar till mediekommitténs arbete.<sup>44</sup> Som framgått torde det även med mediekommitténs förslag att finnas utrymme för svåra gränsdragningar när det gäller information som ges spridning på Internet, eftersom ju endast viss av den verksamhet som Nätet möjliggör faller under grundlagsskydd. Med stöd av EG-direktivet har från persondatalagens bestämmelser också undantagits sådan behandling av personuppgifter som sker "uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande"<sup>45</sup>

I den mån TF och YGL inte är tillämpbara kan normkonflikt i fråga om

---

<sup>42</sup> I domen karaktäriserades Internet på följande sätt: "The most participatory marketplace of mass speech this country - and indeed the world- has yet seen"

<sup>43</sup> se avsnitt 10.7

<sup>44</sup> se avsnitt 10.7.4.2 i datalagskommitténs betänkande.

<sup>45</sup> 7 § förslaget till persondatalag

integritetsskydd och yttrandefrihet likväl också i Sverige numera få sin lösning inom ramen för Europakonventionen. Medan privatlivet regleras i art 8, åtnjuter yttrandefriheten skydd enligt art10, ett skydd som också i betydande omfattning upprätthållits av Europadomstolen i Strasbourg.<sup>46</sup>

*Sammanfattningsvis kan läget när det gäller normkonflikter uttryckas på följande sätt:*

*Om tyngdpunkten läggs på skyddet för den som önskar frihet att producera och sprida information i Cyberrymden, erbjuder den svenska lagstiftningen, även i ett reformerat skick, ett begränsat skydd. Allmänna brottsbalksregler torde i stor utsträckning kunna åberopas vad gäller exempelvis förtalsbrott, hets mot folkgrupp och barnpornografibrott. Å andra sidan ger förslaget till persondataskydd stora möjligheter för journalister, författare och konstnärer, att göra gällande att insamling och bearbetning får ske i syfte att antingen producera grundlagsskyddad verksamhet eller för allmänt konstnärligt ändamål. Varken den som förordar frihet på Nätet eller den som förordar ett långtgående integritetsskydd har alltså anledning att vara nöjd.*

*I vägningen mellan yttrandefrihet och integritetsskydd ger den ursprungliga svenska lösningen dock ett klart försteg för yttrandefriheten motsv. I den ram som Europakonventionen resp. amerikanska "privacy - free speech" traditionen utgör är integritet och yttrandefrihet till synes mera jämställda.*

#### 4.3.2 Integritet och offentlighet

Offentlighetsprincipen saknar, till skillnad från rätten till skydd för privatliv och integritet, förankring i de grundläggande föreställningarna om mänskliga grundläggande fri- och rättigheter. Rätten till insyn och kontroll av det allmännas verksamhet har mera karaktär av en rätt till en prestation från det allmänna, än en frihet från intervention från det allmänna, vilket är kännetecknande för de ursprungliga "borgerliga" klassiska rättigheterna.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Se Hans Danelius i SvJT 1994 s. 373. Frågan kan resas om vår nya radio- och TV-lagstiftning är förenlig med art. 10. Se Tor Bergman och Joakim Nergelius i Dagens Industri den 25 oktober 1996.

<sup>47</sup> De liberala och individuella föreställningar om olika rättigheter med rötter i Locke och manifesterade i engelska, franska och amerikanska revolutionernas rättighetskataloger, de s k "blå" rättigheterna, fick socialistiska efterföljare- i och utanför Sovjetunionen - i "röda"

Rätt till offentlig information finns lagfäst, låt vara inte på konstitutionell nivå, inom EU i bl a Danmark, Frankrike, Grekland och Nederländerna, medan USA, Kanada och Norge utanför Unionen har sådan lagstiftning. Även dessa lagar är balanserade mellan olika intressen, men ger inte som den svenska offentlighetsprincipen ett uttryck för en markerad presumtion för öppenhet. Hänsynen till bl a den personliga integriteten väger tungt.

Sedan den första rådsdeklarationen 1993, har EU vid flera tillfällen bekräftat viljan till större öppenhet.<sup>48</sup> I det vid Amsterdammötet i juni 1997 reviderade Maastrichtfördraget togs vissa steg för att få offentlighetsprincipen fastlagd i EU:s grundfördrag. Från svensk sida arbetade man efter ambitionen att få ett slags unionell motsvarighet till 2 kap TF.<sup>49</sup>

Utsikterna att offentlighetsprincipen i svensk form inom EU skulle ges en konstitutionell rättighetsställning, motsvarande den som integritetsskydd eller rättigheter enligt Europakonventionen allmänt har, får bedöms som utomordentligt små.

I USA finns över huvud taget inte några tecken på att skyddet för privacy skulle försvagas genom en förstärkning av rätten till "Official Information."

Vår offentlighetsprincip ger uttryck för grundläggande demokratiska värden som inte behöver stå i motsatsställning till ett integritetsskydd. Informerade medborgare och offentlig insyn är demokratiska livsvillkor. Men om inte

---

rättigheter till olika nyttigheter, såsom arbete, bostad och utbildning, vilka lämpar sig mindre för judiciell kontroll än de "blå". Runt hörnet väntar "ekologins" och naturens "gröna" rättigheter.- En komparativ översikt av rättighetsskyddet ges i Joakim Nergelius, Konstitutionellt rättighetsskydd, ak.avh., Lund 1996.

<sup>48</sup> En översikt ges i sammanställning av den konferens om "Privacy and Transparency" som EU ordnade i Stockholm i juni 1996, se [www.2echo.lu/legal/Stockholm](http://www.2echo.lu/legal/Stockholm).

<sup>49</sup> Arbetet har gått trögt. Sverige har fått släppa krav på meddelarskydd och att fördraget skall innehålla sekretessregler. Det utkast som presenterades i Dublin i december 1996 bemötte den svenske chefsförhandlaren med att ge uttryck för sin "perplexitet", vilket var konstnering snarare än förtjusning. Förutom Sverige är det bara Danmark, och i någon mån Finland och Nederländerna, som prioriterar frågan om öppenhet. I Dublinutkastet är det en fakultativ rådsförordning som föreslås, och inte obligatorisk rådsförordning för alla institutioner som Sverige vill. Vidare omfattar utkastet bara förstapelarfrågor och lämnar utrikes- och säkerhetsfrågor, liksom det rättsliga och polisiära samarbetet, utanför. Inte heller finns det svenska önskemålet om öppna diariéer med. Se Journalisten, 20-26 februari 1997, s. 8. Amsterdammötet bekräftade bara farhågorna.

integriteten skyddas blir medborgaren sårbar och därför mindre i stånd att delta i den demokratiska processen. Intressena sammanfaller snarare än står i motsatsställning till varandra med en sådan utgångspunkt.

Men medan rätten till personlig integritet inom och utom EU inte ses som a priori underordnad rätten till insyn, har den i svensk tradition kommit att ses som sådan. Dock har i de ändringar som sekretesslagen genomgått under senare år skyddet för den enskildes integritet vidgats genom att fler uppgifter hänförs till den privata sfären.<sup>50</sup>

Vid sidan av den snabba tekniska och elektroniska utvecklingen, som i Sverige i betydande utsträckning kommit förvaltningen till del, är det myndigheternas möjligheter att tillgodogöra sig värdet av personinformation som sätter Sverige i en särställning. Gränsen mellan medborgarnas rätt till insyn och kontroll av förvaltningen och myndigheternas möjlighet att med stöd av offentlighetsprincipen förädla och sprida information är inte bara oklar utan också outredd. Praxis och rutiner, liksom prissättning, har vuxit fram i en kombination av stora öppna informationsmängder och väl utvecklad datorkraft. Den grundläggande frågan vem som "äger" personinformationen har aldrig ställts. Den har kunnat döljas med hänvisning till offentlighetsprincipen. Den nuvarande datalagens krav på en tydlig ändamålsbestämning som begränsning för "otillbörligt intrång" har inte varit tillräckligt. Samtidigt har denna lag gjort det svårt för exempelvis de kommuner som i demokratins intresse velat ge spridning åt offentliga protokoll genom att lägga ut dem på Nätet.<sup>51</sup> Alltså, myndigheternas kommers med personinformation hindras inte av persondataskyddsbestämmelserna, medan redan offentlig information inte kan ges vidare spridning med utnyttjande av ny teknik. Tydligare kan inte den principiella förvirring som det svenska systemet uppvisar illustreras. Det möjliggörs i huvudsak genom att den enskildes kontroll över informationen, oavsett vad han eller hon anser om den, rättsligt och faktiskt upphör när den väl kommit till en myndighet och kan göras tillgänglig enligt offentlighetsprincipen.

---

<sup>50</sup> Exempelvis har bestämmelserna i 7 kap 11 § sekretesslagen om person- och adressuppgifter för befattningshavare vid myndighet under 80- och 90-talen skärpts till förmån för den enskilde tjänstemannen.

<sup>51</sup> Eftersom protokollen, genom elektroniska sammanställningsmöjligheter, kunnat ses som "personregister" har tillstånd krävts. Se dock numera datainspektionens föreskrifter "protokollsregister hos kommun och landsting (DIFS 1996:3)"

Läget inom den offentliga sektorn i Sverige när det gäller personuppgifter är därför, något paradoxalt, närmast att likna vid det som gäller på marknaden och tydligast i USA: den som kan spåra, inhämta och kontrollera information kan också tillgodogöra sig värdet av den. Allt surfande på Nätet går att spåra, liksom de köpmönster som betalning med elektroniska medel uppvisar. Även denna form av modern informationshantering reser grundläggande frågor om vem som äger bruka och förädla ett "råmaterial" som ytterst och ursprungligt är knutet till elektroniska persondata. Frågan uppmärksammas alltmer i konsument- och privatskyddskretsar i USA.<sup>52</sup> På marknadsplatsen är avtalet alltid en utgångspunkt för en principiell avgränsning av skyddet: "Har jag direkt eller indirekt medgett att information om mig får användas vidare utanför den avtalssituation varigenom jag ursprungligen lämnade ifrån mig personuppgifterna?"

Inom den offentliga sektorn i Sverige är det främmande att ens spekulera i äganderätt till personuppgifter. Har de en gång lämnats är de kollektivets. En stor del av det offentligas informationsförsörjning sker också genom statsmaktsregister, dvs register varigenom de generella reglerna i datalagen sätt ur spel: Den kontroll som utövas av datainspektionen är därmed huvudsakligen inriktad på den icke-offentliga databehandlingen, dvs den som sker inom den privata sektorn eller marknadsplatsen. I svensk tradition är det också främmande att låta den enskildes uppfattning om intrång var helt avgörande. Om någon anser att uppgifter om inkomst, förmögenhet<sup>53</sup>, fast egendom eller bil, liksom uppgift om längd, hårfärg, födelseort eller sammanboende tillhör den privata sfären, är saken inte därigenom avgjord. Det allmänna har en gång för alla bestämt att dessa uppgifter, som alla är allmänt tillgängliga för envar, inte kan vara integritetskränkande. Vi är långt

---

<sup>52</sup> Se bl a "Your clickstream is showing - privacy of online consumer information", William S. Galkin, Computer Law Observer, januari 1997: [www.lawcircle.com/observer](http://www.lawcircle.com/observer), och bilaga 3 i SOU 1997:39. I Sverige har frågan också särskilt uppmärksamats av professorn Lars Filipsson, Lunds Universitet.

<sup>53</sup> I sin filosofiska betraktelse över den personliga integriteten uttrycker professor Göran Collste sig på följande sätt om just inkomst och förmögenhet: "Även om enskilda personer kan uppleva det som integritetskränkande att uppgifter om deras inkomst eller förmögenheter registreras är det svårt (!) att uppfatta den upplevelse som sakligt grundad. Det föreligger således knappast någon objektiv kränkning och därmed inte heller någon värdekonflikt." se bilaga 4 till datalagskommitténs betänkande. - T o m den svenske journalist som fick sin dataprofil framtagen genom en sammanställning av inkomst- och förmögenhetsförhållande under en livscykel skulle nog ha svårt att hålla med. Utomlands ter sig påståendet nog som häpnadsväckande.

från 1890-talets USA och "rätten till sin egen person".

*Sammanfattningsvis innebär den svenska offentlighetsprincipen inte bara ett i en internationell jämförelse unikt övertag i förhållande till integriteten utan också möjligheter för myndigheter att tillgodogöra sig och förädla personinformation i en omfattning som närmast är att jämställa med vad som sker på marknadsplatsen. Den som ogillar friheten på marknaden bör då också ha invändningar mot den kommers som myndigheterna kan utveckla.<sup>54</sup>*

#### 4.4 Sverige som ett "informationsparadis" ?

I informationsteknikens och Internets hägn reser snabbheten och nationalstatens försvagade kontroll särskilda frågor. Ingen stat, som vill vara en del av den internationella marknadsekonomin, kan längre hindra de elektroniska kapitalrörelserna. För en del är detta en del av "demokratins" kapitalisation för "marknaden", för andra en nödvändighet i en dynamisk, global tillväxtekonomi. Snabbheten och gränslösheten driver fram konkurrens också mellan staterna på områden som formellt faller utanför det mellanstatliga samarbetet, exempelvis på skatteområdet. Endast en världsregering kan hindra förekomsten av "skatteparadis", dvs områden dit i vart fall elektroniskt förmögenheter kan föras för att undgå skatt. Inom EU utgör Luxemburg med sina lindriga kapitalbeskattningsbestämmelser en besvärande omständighet för de finansministrar som har en annan syn på skatteinivåer. Fri kapitalrörlighet över gränser har ett pris, som på sikt får betalas av de stater som inte förmår att utveckla komparativa fördelar på det ekonomiska området. Nätet möjliggör sekunds snabb kapitalflykt, liksom en omfattande varu- och tjänstehandel. (Som nämnts diskuteras också inom OECD frågan om skatt på Nätet.)

---

<sup>54</sup> Anders R Olsson ger i sin bok "IT och det fria ordet - myten om storebror", Juridik & Samhälle, 1996 uttryck för en långtgående marknadskritik, också när myndigheter uppträder på den, men förespråkar en - i vart fall för journalister - närmast total frihet till informationsinhämtning och bearbetning. Integritetshänsyn anser han i stort överdrivna eller överflödiga. Som Håkan Arvidsson i sin recension av boken (DN den 2 maj 1996) påpekar hamnar Olsson därmed i en omöjlig situation: den information som är så värdefull för journalister skulle sakna värde för den som gett upphov till informationen. - Det framgår inte av boken men det förefaller som om Olsson har den syn på integritet och privatliv som fanns i det kollektiva medeltida bondesamhället: de existerade inte som begrepp. Jfr Peter Englund i *Förflutenhetens landskap*.

Informationens betydelse som vara ökar. Personuppgifter är hårdvara för den som vill utveckla sin marknadsföring och skräddarsy produkter och konsumentprofiler.

Sverige har, som framgått av föregående avsnitt, för närvarande genom offentlighetsprincipen en på vissa områden klart lägre integritetsskyddsnivå än övriga Europa och USA. Rent allmänt är också personrätten inte lika utvecklad i vårt land som i vår omvärld. Det innebär att de angrepp på den personliga integriteten som kan utlösa krav på skadestånd med mindre risk kan utföras i Sverige är någon annanstans.

Genom EG-direktivet har fokus satts på persondataskyddet och frågan om skyddsnivå är ett reellt åtagande som Sverige inte ensamt kan avgöra inom Unionen. Det nuvarande förslaget till persondataskydd abdikerar till förmån för offentlighetsprincipen. Denna fråga avgörs ytterst av EG-domstolen i Luxemburg, dit den kan föras på olika sätt. Sverige kan som stat rättsligt argumentera och, måhända, fast det förefaller mindre troligt, få framgång för sin tolkning (se avsnitt 2.4.) De övriga medlemsstaternas vilja att i ett reviderat Maastrichtfördrag assimilera hela eller delar av den svenska offentlighetsprincipen på unionell nivå blir en mätare också på i vilket klimat en rättslig prövning i EG-domstolen sker<sup>55</sup> Juridik och politik är sammanflätade och kan inte skiljas åt, lika lite som historiska, kulturella och geografiska skillnader kan negligeras i den integrationsprocess som pågår inom Unionen.

I USA pågår, liksom i Europa, en diskussion om behovet av kontroll över innehållet på Nätet och hur statliga kontrollåtgärder skall förenas med krav på yttrandefrihet och integritetsskydd. Den explosiva IT-utvecklingen och de alltmer integrerade kommunikations- och informationssystemen öppnar för gamla frågor mot en ny bakgrund. Vad kan eller får stat eller "marknad" göra med information om medborgarna ?

Skyddsnivåer och integritetsbedömningar kan inte utvecklas oberoende av samarbetet länderna emellan. Förr eller senare måste den skillnad som ligger i amerikanskt och europeiskt synsätt på persondataområdet också överbryggas. Sannolikt måste den "handlingsinriktade" europeiska modellen överges, dvs en modell där all databehandling är reglerad, för en "missbruksmodell" som mera ligger i linje med ett amerikanskt synsätt: den som

---

<sup>55</sup> Beslutet i Amsterdam var i detta hänseende en begränsad framgång.

känner sig kränkt får också agera mot det missbruk av den grundläggande friheten i informationshantering som kan föreligga. Internet har i sig visat på svagheter med en europeisk modell som har rötter i 70-talets syn på datorer och personregister.

Innan konvergens på integritetsskyddsområdet uppnåtts över Atlanten (eller globalt), kan den svenska offentlighetsprincipen komma att utgöra en ö i ett integritetsskyddshav. Information som finns hos svenska myndigheter kan användas utan att de begränsningar som annars skulle föreligga behöver iakttas. Vad händer om företag på den amerikanska marknaden, måhända pressade av konsument- och integritetsskyddsintressen i USA, finner det lönsamt och lämpligt att låta elektronisk personinformation passera genom den svenska "offentlighetsprincipen" och därigenom göra verksamheten laglig? Praktiskt kunde det gå så till att ett amerikanskt marknadsföringsföretag regelmässigt sänder insamlade uppgifter, som inte är bearbetningsbara utan samtycke i hemlandet, till SPAR med begäran att de skall fogas till det svenska aviseringsregistret och utgöra grund för direktreklam. SPAR kommer givetvis att avvisa en sådan begäran såsom inte lagligen grundad, dvs "främmande" uppgifter ingår inte i SPAR:s behörighet. Vilken karaktär har uppgifterna efter en avvisning? I Sverige med bibehållen offentlighetsprincip går det att hävda att uppgifterna såsom en gång inkomna och inte sekretessbelagda tillhör "the public domain" och kan användas för vilka lagliga syften som helst - i Sverige. Om det amerikanska företaget "parkerar" sin elektroniska verksamhet i Sverige, samlar uppgifter illegalt i USA, men "renar" dem genom SPAR och återanvänder dem med Sverige som bas i USA eller tredje land har en rättslig argumentationslinje för laglighet i vart fall skapats. Om det håller, beror på var den rättsliga processen utspelas. Sker den i Sverige torde en integritetskränkt person inte ha så mycket att hämta. Med lite rättslig<sup>56</sup> och informationsteknisk fiffighet finns det alltså en risk att den svenska offentlighetsprincipen - med sin lägre integritetsskyddsnivå - gör Sverige till ett personinformationens Cayman Islands eller Holländska Antillerna. Är det det vi vill? Vad det så 1766 års män tänkte sig när grunden till nationalmonumentet lades? Knappast.

---

<sup>56</sup> Saken rymmer tekniskt svåra avgränsningar när det gäller bl a upphovsrättsskydd (katalogskydd) och den rätt som kan tillkomma databaser som sådana. Saken underlättas inte av att också här EU och USA har olika system. Se prop. (1996/97) Rättsligt skydd för databaser, mm och Database Protection, Computer Law Observer, May, 1997.



#### 4.5 En precisering av offentlighetsprincipen

Ett bärande argument från datalagskommittén när den väljer att låta kontrollen av persondata följa den sk handlingsmodellen, dvs reglera all hantering av persondata och inte bara "missbruket", är att den oro som allmänheten känner bäst tillgodoses på det sättet. En uppgiven attityd tycks vara ledstjärnan för kommittén: "Oron är egentligen inte rationell, men vad kan vi göra?". De undersökningar som gjorts om hur allmänheten uppfattar registrering och personnummerhantering visar klart att integritetsfrågor berör medborgarna.<sup>57</sup> Är detta irrationellt? Är det inte snarare så att "oron" är ett uttryck för att en stor del av befolkningen uppfattar möjligheten till hantering av personuppgifter som kränkande eller i vart fall kränkbar? Vad jag heter, min ålder, mitt kön, var jag bor, om jag sammanbor med någon, vilken bil jag äger, mitt hus, min etniska bakgrund, min ögonfärg, min längd, mitt porträtt, min inkomst, min förmögenhet, aktieinnehav, eventuellt styrelseledamotskap, om jag har barn, mina föräldrar, medlemskap i svenska kyrkan, allt är exempel på personuppgifter som går att få fram utan större besvär och som jag inte fått välja om jag vill offentliggöra.<sup>58</sup> Vem kan bedöma graden av intrång i min personliga integritet som dessa uppgifter i andras händer utgör? Är datalagskommitténs slutsats verkligen riktig, att kunskapen om offentlighetsprincipen är så utbredd att befolkningen inte reagerar och därför inte behöver underrättas när någon gör sammanställningar? En rimlig slutsats är nog att "oron" speglar just en insikt om mängden allmänna personuppgifter och att många känner sig utlämnade och skulle, om det fått välja, med Justice Brandeis föredra att "be let alone".

Vi har nått en punkt där vår offentlighetsprincip medger inte bara att vår förvaltning och våra makthavare är "transparenta", utan vi är alla "genomskinliga". Demokratikontroll och allmänt tillgängliga personprofiler är den svenska offentlighetsprincipens två pelare. Den första murad 1766, den andra rest med elektronik och strävande upp i cyberrymden.

<sup>57</sup> Se bilaga 5 till datalagskommitténs betänkande.

<sup>58</sup> I SOU 1994:63, avsnitt 4.3, ges en god överblick över de personuppgifter som finns i det allmännas register.

I föregående avsnitt har två iakttagelser gjorts, dels att den nuvarande offentlighetsprincipen avviker från såväl europeisk som amerikansk integritetsskyddsstandard, dels att IT-utvecklingen leder till att detta särdrag kan leda till marknads-mässig exploatering av personuppgifter med svensk anknytning.

Sverige har teoretiskt möjligheten att verka för att omvärlden ansluter sig till den svenska synen på integritetsskydd- något som i praktiken förefaller vara ett mindre framgångsrikt projekt- eller att frivilligt eller tvångsmässigt närma sig omvärlden på denna punkt. Det tvångsmässiga kan bestå i att EG-domstolen i en framtid, om datalagskommitténs förslag antas, finner att persondataskyddet inte håller europeisk standard. Det frivilliga ligger däri att offentlighetsprincipen analyseras och preciseras i ljuset av en annorlunda informationsverklighet än den som rådde 1766. För den som anser att integritetsskyddet är för dåligt i Sverige och genomskinligheten för stor är valet lätt.

Det fokus på den svenska offentlighetsprincipen, som EG-direktivets persondataskydd och IT-utvecklingen sätter, bör enligt min mening leda fram till - inte ett halstarrigt och chauvinistiskt fasthållande vid principens nuvarande tillämpning- utan att principens demokratiska innehåll preciseras och görs tydligare. Går det att anpassa offentlighetsprincipen så, att den europeiska och amerikanska skyddsnivån på integritetsskydd går att förena med insyn i och kontroll över den svenska förvaltningen? Så bör det nya uppdraget formuleras. Den naturliga utgångspunkten bör vara att de enskilda också i Sverige uttryckligen tillerkänns en kontrollfunktion över den personliga information som ytterst har den enskilde som ursprung. Även om personuppgifter inhämtas och bearbetas inom ramen för det allmännas verksamhet, skall personuppgifternas ursprung inte gå förlorat. Den enskilde bör få avgöra om uppgifter om honom eller henne bearbetas och sprids vidare. Medgivande eller samtycke från denne skall tillmätas större betydelse än för närvarande. En sådan utveckling är inte ett kvantumsprång, utan ligger väl i linje med vad sekretesslagen nu anger i fråga om skydd för personliga och ekonomiska förhållanden. Samtycke och medgivande har relevans redan i dag, men är ofullständigt uttryckta.

Om den enskildes inställning tillmätas större betydelse, också när det gäller

uppgifter som nu tillhör "allmansrätten", innebär detta slutet på bl a mediernas obegränsade tillgång till exempelvis passfoton och uppgifter om enskildas inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Men det innebär också att utsatta kvinnor, som försöker undkomma sina manliga plågoandar och fly från uppbrutna förhållanden, inte behöver genomgå en byråkratisk skärseld för att bevara sin anonymitet och hålla sin vistelseort hemlig.<sup>59</sup> Taxeringskalendern skulle också sakna uppgift om dem som inte önskade ingå. Skulle dessa exempel på förändringar i integritetsskyddshänseende vara en försämring av demokratin? Naturligtvis inte.

Tekniskt skulle en förändring kunna lösas genom att den enskildes medgivande till vidare spridning inhämtades vid insamlingen av uppgifter eller, om samtycke då gavs, till en rätt att senare stoppa vidare bearbetning för andra ändamål än dem som föranlett inhämtandet. Möjligheten att genom elektronisk markering bedöma om en uppgift är "fri" eller inte finns redan i de rutiner som nu föranleds av sekretsslagens bestämmelser.

Går det att stärka integritetsskyddet på det sätt som nu skisserats utan att efterge demokratiskt väsentliga värden om insyn och kontroll? Jag menar det. Det förutsätter för det första att den enskildes ställning som part eller sökanden hos domstol eller förvaltningsmyndighet, lika lite som nu, kan hemlighållas.<sup>60</sup> Vidare skall möjligheten till informationsöverföring mellan myndigheter i första hand styras av verksamhetskrav och inte av den enskildes inställning. Uppgifter om offentligt anställda eller förtroendevalda, dvs politiker, skall på samma sätt i första hand styras av deras ställning som tjänstemän eller offentlig uppdragstagare. Den som är offentligt anställd eller i övrigt verksam som offentlig person har därigenom också gett upp en del av det integritetsskydd som tillkommer honom eller henne som "vanlig" medborgare.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Misshandlade kvinnor är nu formellt hänvisade till polisiär välvilja för att eventuellt få till stånd ett sällan beviljat byte av personnummer och därigenom en ny identitet eller som klient substitut ett "larmpaket".

<sup>60</sup> Underåriga eller vissa brottsoffer kan redan idag få sin identitet undandragen den sedvanliga förhandlings- och handlingsoffentligheten.

<sup>61</sup> Det innebär bl a att den hantering av allmänna medel som är en väsentlig del av en granskande journalistik kan fortgå ostörd. Tjänsteresor eller annan verksamhet inom ramen för ett offentligt uppdrag eller anställning skall, lika lite som nu, kunna döljas genom hänvisning till "personlig integritet". - Enligt f.d landshövdingen Sigvard Marjasin var ett av skälen till att han redovisade enbart kopior av - sönderklippta - kvitton, att han ville förvara originalen i hemmet för att därmed (!) undgå insyn (DN den 7 april 1997); en missuppfattning

Massmediernas behov av källskydd kan likaså tillgodoses inom ramen för ett utvidgat integritetsskydd. En precisering av offentlighetsprincipen i integritetsstärkande riktning är vidare en grundförutsättning för att de svenska ansträngningarna att få gehör för större "transparency" i EU skall kunna lyckas. Konvergens även här, alltså.

En konsekvens av att den enskildes inställning rörande personuppgifter allmänt tillmäts större betydelse än för närvarande, är också att frågor om myndigheters behandling av personuppgifter inom verksamhetens ram kan ges en ny utgångspunkt. I dag ses s k samkörning av personuppgifter som en svår avvägningsfråga som löses efter olika intressebedömningar, där kontrollintresse ställs mot integritetsintresse, men utan att den enskildes inställning klargörs. Ges den enskilde större inflytande över sina personuppgifter, bör han eller hon också rutinmässigt kunna tillfrågas om sin inställning till att rimliga myndighetskontroller av lämnade uppgifter görs: Den som söker ett bidrag eller förmån bör alltså regelmässigt kunna ange om han eller hon samtycker till att uppgifterna kontrolleras genom att information om denne inhämtas hos annan angiven myndighet, ett samtycke som i likhet med bl a det krav på uppgiftslämnande under straffansvar ("på heder och samvete") som kan finnas uppställt blir villkor för den sökta förmånen. En sådan utgångspunkt är ett myndigförklarande av den enskilde.

Ett integritetsskydd, som utformades efter de hållpunkter som nu skisserats, fick lagtekniskt komma till uttryck i såväl regeringsformen och tryckfrihetsförordningen som i annan lagstiftning.<sup>62</sup>

Vilka följder som i praktiken kommer av en sådan förändring blir avhängigt av i vilken utsträckning medborgarna utnyttjar sina nyvunna möjligheter. En rimlig slutsats är att ett betydande antal nog skulle avstå, bl a som en följd av vanans och traditionens makt. Det viktiga är dock att valet till ett ökat integritetsskydd läggs i den enskildes händer. (Hade föräldrarna till de två gossar, som tragiskt omkom i en containerolycka i Norberg våren 1997,

---

av rättsläget som inte ens en precisering av offentlighetsprincipen kan råda bot på.

<sup>62</sup> I 2 kap 3 § RF bör den enskildes förfogande över uppgifter om sig och sin person som huvudregel läggas fast. I 2 kap 1 eller 2 § TF bör en hänvisning till integritetsskyddet kunna göras. Följdändringar krävs i bl a persondatalag och sekretesslag.

medgett att barnens porträtt prydde en rikstäckande kvällstidnings löpsedel den 6 april 1997 eller var det offentlighetsprincipen som gjorde "demokratisk tjänst"?) Det är det som är skyddets *ratio*.

#### 4.6 Konklusion

Internet är inget nytt medium eller en övergående fluga. Det är dator, telefon, radio, TV och video, allt på en gång. Men det har kommit för att stanna. Nätet utmanar i alla länder de juridiskt -tekniska gränser som lagstiftningen sätter. Internet är marknadsplats, med bra eller dåliga varor och tjänster, men samtidigt forum för opinionsbildning och en demokratisk process. Nätet kan inte kontrolleras av enskilda stater eller grupper av stater. Dess existens och utveckling inbjuder till ny belysning av gamla frågor om demokrati, frihet och jämlikhet.

Nätet förstärker den elektroniska datahanteringen och möjligheten att samla, bearbeta och sprida personuppgifter, liksom möjligheten att spåra, kartlägga och kontrollera enskilda.

Den svenska offentlighetsprincipen har getts en tolkning och en omfattning som - i föreningen med den svenska rättsliga traditionen i övrigt - i stor utsträckning berövar den enskilde den grundläggande kontrollen över den information som rör hans eller hennes person. Frågan om offentlighetsprincipen bör förändras är i Sverige så gott som tabubelagd. Principen vårdas med närmast religiös övertygelse av den "fjärde statsmakten", dvs massmedierna.

Till skillnad från övriga länder i EU och i USA är det svenska integritetsskyddet allmänt sett svagt. Genom att Europakonventionen numera är direkt tillämplig också i Sverige kan dess bestämmelser om bl a skydd för privatlivet dock komma att bidra till en förstärkning.

Internet medför en spridnings- och kommunikationsmöjlighet som utmanar all svensk teknisk tryckfrihets- och yttrandefrihetslagstiftning. Den svenska mediekommittén, som i likhet med datalagskommittén nyligen har redovisat sitt betänkande, har dock i princip valt att lämna

Internet helt utanför sina överväganden. Datalagskommittén har insett Nätets utvecklingskraft men har, felaktigt, känt sig bunden av den föråldrade strukturer som EG-direktivet om persondataskydd utgör och har därför inte velat förslå en mera generell integritetsskyddsreglering

Medan integritetsskyddet, såväl i Sverige som på ett internationellt plan, formellt har karaktär av grundläggande rättighet, är Sverige ensamt om att ge offentlighetsprincipen konstitutionell valör. Utsikten att Sveriges syn också skall bli omvärldens är mycket liten. Tvärtom innebär EG-direktivet på persondataområdet en uppenbar risk att den svenska modellen vid en rättslig prövning helt underkänns.

Offentlighetsprincipens nuvarande omfattning gör det möjligt för envar, inklusive svenska myndigheter, att utan den enskildes samtycke kommersiellt använda och utnyttja personinformation på ett sätt som närmast motsvarar vad som sker på en marknad, där personuppgifterna ingår i den frivilliga omsättningen av varor och tjänster och enskilda avtal ytterst styr användningen.

Internet, den svenska offentlighetsprincipen och den svaga personrätten i förening innebär en risk att Sverige blir personinformationens Cayman Islands, dvs ett paradiset för dem som söker frihet från effektivt integritetsskydd.

Såväl konfrontationen med EG-rätten som Internet framtvingar därför en mera grundlig analys av de värden som offentlighetsprincipen avser att skydda och som hittills ansetts närmast för evigt manifesterade i de nuvarande bestämmelserna. Det historiska och kulturella arvet, som vår offentlighetsprincip utgör, är inriktat på insyn i och kontroll över myndigheternas verksamhet; i modern tid en del av vår demokratiuppfattning, på samma sätt som ett effektivt skydd för den enskildes privatliv är - eller bör vara - det.

Mantrat om offentlighetsprincipens okränkbarhet är inte längre hållbart. Det är dags att syna den andra sidan av myntet. Den svenska offentlighetsprincipen bör preciseras, så att integritetsskyddet stärks och medborgarna myndigförklaras också på personrättens område. Detta kan ske utan att vare sig massmediernas demokratiroll eller andra demokratiska värden

eftersätts. Det är dags att låta en ny svensk offentlighetsprincip möta cyberrymden. Den gamla modellen har tjänat ut och behöver restaureras. Så värnar vi bäst den demokratiska processen, rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen, liksom medborgarnas rätt till en privat sfär: En genomskinlig förvaltning<sup>63</sup> och maktutövning men också medborgarkontroll över personuppgifter, såväl på marknaden som hos alla fyra statsmakterna, bör vara utgångspunkten. Genomskinliga medborgare skapar inte en bra demokrati.

---

<sup>63</sup> Den tekniska utvecklingen bör utnyttjas för att stärka denna sida av offentligheten, som nu ytterst sällan intresserar medierna. När får vi via Internet tillträde till riksdagen också med ljud och bild (eller dessförinnan genom en svensk C-SPAN, dvs en TV-kanal som fortlöpande bevakar det offentliga skeendet i regering och riksdag) ? När öppnas utskotten för annat än regisserade förhör ? Hur kan vi med IT och bildåtergivning stärka förhandlingsoffentligheten i domstolarna ? Är det mediernas rädsla att förlora förklaringsmonopolet på opinionsmarknaden som gör att dessa demokratiska aspekter på den nya tekniken ytterligt sällan förekommer i den allmänna debatten. En förstärkt direkt medborgarinsyn utesluter inte professionell mediebevakning. Inte heller här bör man vara "digitalist", dvs förorda ett binärt synsätt där "antingen-eller-synen" tar över vad som är en fråga om "både-och" såsom också bör vara fallet med relationen "marknad - demokrati." Slutligen kan man fråga sig om föreställningen om den nuvarande svenska "öppna" förvaltningen leder till att en svensk journalist, till skillnad från kolleger som arbetar i en mera "sluten" miljö, invaggas i en överdriven föreställning om öppenhet. Myndigheternas möjligheter att - lagligen- dölja det som de anser bör hemlighållas är som sagt betydande också i vårt land. "Grävande journalistik" bör inte inriktas enbart på krognotor. När får vi veta hur idén om exempelvis änkepensionernas retroaktiva konfiskering föddes ? Där står inte TF till tjänst utan andra metoder måste till. Promemorior finns säkert.

## 5. Anders R. Olssons kritik

### 5.1 *Liberalism vs. socialism*

Frågan om personlig integritet/offentlighet rör både existensiella och politiska kärnområden: alltså frågor om mänsklig värdighet, om rättssäkerhet och rättvisa, om vad som menas med ett gott samhälle. Thelin är en av få svenskar som insett detta, men är i sina resonemang om offentlighetsprincip, integritetsskydd och demokrati ute på djupt vatten. Det är en moderat ideologi som förs fram. Min kritik av Thelins ståndpunkter avser dels hans felaktiga och uppenbart oriktig verklighetsbeskrivning, dels den osmälta idén som ligger till grund för hela argumenteringen, nämligen att människor skulle i någon rimlig mening äga sina personuppgifter. För att undanröja tvivel vill jag dock framhålla att även jag anser, att ett starkt rättsligt skydd för enskildas integritet är nödvändigt. Det finns många personuppgifter hos myndigheter och på andra håll, uppgifter som måste skyddas med sekretess och tystnadsplikter. Här försummar Thelin att beröra en teknisk- vetenskaplig och politisk utveckling som skapar integritetsproblem (se nedan avsnitt 5.6).

De som hävdar att vi i Sverige på grund av vår offentlighetsprincip har ett dåligt integritetsskydd har allmänt svårt att finna offer för den påstådda bristen: "Offren" tänks fram i arbetskammaren av ett litet antal högersinnade debattörer. Några levande exemplar av kött och blod som plågas av sin - för att välja Thelins ordval - "genomskinlighet", därför att uppgifter om deras ålder, kön, bil, inkomst och medlemskap i svenska kyrkan är offentliga möter man aldrig i IRL, dvs in real life. Ett annat problem för kritikerna är att gällande regler fungerar - och har fungerat - så väl under lång tid. I sekretesslagstiftningen har lagstiftaren gjort just den noggranna avvägning som Thelin i sin argumentation efterlyser. Bara för att några inte tycker att det är en bra avvägning, bör man inte göra sken av att den inte har gjorts. Något "dogmatiskt" offentlighetsintresse har således inte fått tränga undan medborgarnas anspråk på integritetsskydd. Direkt dråpligt blir påståendet, att den som i likhet med mig hävdar att den som försvarar huvuddragen i den svenska traditionen har "den syn på integritet och privatliv som fanns i det kollektiva medeltida bondesamhället; de (värdena) existerade inte som begrepp" Se not 54. Stolligt, men skojigt! Motsätt-



ningen mellan mitt synsätt och Thelins är egentligen en politisk klassisk: en liberalism som fokuserar hårt på individen mot en socialistisk grundsyn som hävdar att individen inte kan ryckas ut ur sitt sociala sammanhang. Den enskilde står i ett dialektiskt förhållande till helheten och denna insikt måste prägla lagstiftningen. De lagregler som liberaler som Thelin efterlyser leder inte till målet, nämligen att uppfylla individens/medborgarens behov av självbestämmande, av att leva ett värdigt liv och att bli delaktig i den demokratiska processen. Med dem skapas på kort sikt kanske en illusion av medbestämmande, på längre sikt inte ens det.

## *5.2 En skev verklighetsbild*

Man kan av rapporten få intryck att datalagen har sin udd riktad mot den privata sektorn och att den offentliga får göra i stort vad den vill genom undantaget för sk statsmaktsregister (se avsnitt 4.3.2). Sanningen är ju att statsmaktsregister utgör endast en liten del av den offentliga sektorns register. Undantagen i datalagen täcker dels arkivens register, dels sjukvårdens och socialvårdens register - för vilka närmast total sekretess ändå gäller - och till sist de få register som regeringen eller riksdagen själv har beslutat om. Sekretesslagen gäller alltså också statsmaktsregister, och i underlagen för sådana register har integritetsaspekten alltid diskuterats. Jag menar inte att datalagen generellt är en bra lag, eller att de integritetsdiskussioner som förts i samband med datoriseringen av den offentliga sektorn i Sverige har varit särskilt framsynta, men jag påstår att nästan alla större konflikter om integritetsskydd har handlat om personuppgifter i den offentliga sektorn. Den i särklass vanligaste metaforen har alltid, också i Sverige, varit Storebror à la Orwell, dvs staten med långtgående kontrollambitioner. Datainspektionen och 1973 års datalag har ständigt hamnat i konflikt med myndigheterna - men mera sällan med näringslivet. Påståendet att man ur datalagen skulle kunna härleda någon allmän eftergivenhet mot den offentliga sektorn är alltså direkt vilseledande. Själv har jag som vänstersympatisör väntat på och t.o.m sökt efter de arbetsgivare som exempelvis detaljregistrerat anställda för att pressa fram effektivare arbetsinsatser - och jag har faktiskt aldrig hittat några. Företagens registrering av anställda är något som kunnat lösas lokalt och i fackliga förhandlingar. Och att det privata näringslivet inte hamnat i flera konflikter med datainspek-

tionen vad gäller registrering av kunder - eller potentiella kunder- beror uppenbarligen på att en aggressiv marknadsföring av amerikansk typ inte ansetts acceptabel i vår del av världen. Den ger företagen dåligt rykte och är således olönsam.

Thelins bild av hur Sverige skulle bli ett personuppgifternas Cayman Islands (avsnitt 4.4) dit diverse tvivelaktiga länder först skulle skicka sina "svarta" personuppgifter för att "tvätta dem vita" genom den svenska offentlighetsprincipen är svårbegriplig. Avsnittet bygger på många överhoppade tankelädd, men man kan nöja sig med att konstatera att det aldrig hänt - trots att de rättsliga förutsättningar som Thelin menar skulle göra "personuppgiftstvättandet" möjligt har förelegat i minst 20 år.

### *5.3 Inkonsekvent argumentation*

Enligt Thelin har offentlighetsprincipen två pelare: Den första är "demokratisk kontroll" och den andra något han kallar "allmänt tillgängliga personprofiler". Den första skulle vara murad 1766 och den andra helt nyligen, med elektronik. Kontrollen av myndigheter är en sak och de personuppgifter som myndigheterna förfogar över en annan är hans tes. En medborgarlig insyn skall gälla som tillgodoser kontrollbehovet men skall inte omfatta personuppgifter. Jo, en del uppgifter om ämbetsmännens göranden och låtande anser han skall vara offentliga även i fortsättningen - så att vi kan titta på exempelvis Marjasins avklippta kvitton, men andra personuppgifter behöver inte vara offentliga. Denna tankekonstruktion är orimlig. Det viktigaste motivet för offentlighet är rättssäkerhet, dvs att myndigheterna skall behandla medborgarna lika och enligt lag. Hur skall medborgaren kunna ta reda på om han eller hon behandlas likadant som andra, om uppgifterna om alla andra är hemliga? Eller hur skall någon kunna bevisa att, i den socialdemokratiskt styrda kommunen, bara personer som har "rätt" partibok får kommunala uppdrag, bidrag eller attraktiva tillstånd av olika slag - om alla myndigheternas uppgifter om dessa partimedlemmar är hemliga?

Hur skall någon kunna bevisa exempelvis att kronofogden hela tiden undviker att driva in fordringar riktade mot hans Rotary-bröder, om uppgifterna om gäldenärerna är oåtkomliga?

Observera att dessa offentliga personuppgifter, som gör det möjligt att kontrollera myndigheternas rättstillämpning, inte alls behöver vara "känsliga", alltså obehagliga eller skadande för individen. Tillstånd att bygga något, eller att sälja grönsaker på torget, beslut om statliga lån eller om fördelning av dagisplatser, sådan information är normalt inte det minsta integritetskänslig. Thelin är inte konsekvent på denna punkt. Grundregeln enligt honom bör vara att "den enskilde bör få avgöra om uppgifter om honom eller henne bearbetas och sprids vidare " (s. 26). Dock sägs samtidigt på ett annat ställe: "Den enskildes ställning som part eller sökande hos domstol eller förvaltningsdomstol..." inte skall kunna hemlighållas. Uppgifter som "räddas" från offentligheten lastas in i den på nytt!

Thelin påstår att han med sin modell med automatik räddar utsatta kvinnor, som försöker undkomma sina plågoandar och fly från uppbrutna förhållanden ... de kvinnorna slipper (med Thelins lösning enligt honom) .. "genomgå en byråkratisk skärseld för att bevara sin anonymitet och hålla sin vistelseort hemlig" (s. 26)

Måste inte även flyende kvinnor rätt ofta vara "part eller sökande hos förvaltningsmyndighet" - och vad är det då som skall gälla ? Här behövs ett klarläggande. Vilka uppgifter blir egentligen offentliga respektive hemliga med Thelins modell?

Slutligen, frågan om individen kan "äga" - alternativt "kontrollera" - uppgifterna om sig själv och den felaktiga bild rapporten ger: Thelin målar upp bilden av en omvärld i vilken individen har rätt att kontrollera uppgifterna om sig själv. "... grunden för integritetsskyddet, nämligen att individen själv förfogar över uppgifter om sig och sin person, har inte uppmärksamats tillräckligt i svensk diskussion tidigare. Här skiljer vi oss från såväl övriga Europa som USA, där individen som utgångspunkt för skyddet är oomtvistad: den enskilde "äger" de egna uppgifterna " (se not 29).

Föreställningen att enskilda "äger" uppgifter om sig själva är dock rättsligt förankrad endast i Tyskland. Den dåvarande västtyska författningsdomstolen skrev i en dom från 1983 om en rätt för tyska medborgare till "informationsmässigt självbestämmande". Denna rätt härledde domstolen ur den tyska författningen. Och domstolen var noga med att understryka denna nya doktrins begränsningar - alltså hur många undantag som måste göras från huvudregeln. Något annat land som i lag skulle tillerkänna sina medborgare "ägar rätt" till egna personuppgifter finns inte, såvitt jag vet. Att det finns länder, bl a Norge, som försöker upprätthålla en medborgarnas

"rätt till sin egenbild" är en sak - här talar vi om något mera långtgående. Ibland påstås det att det EU-direktiv om persondataskydd som antogs 1995, efter att det kraftfullt drivits fram av den tyske kommissionären Bange-mann, skulle bygga på äganderättsidéer. Det återstår åtminstone att bevisa. I vart fall tycks ingen hävda att det skulle minska den offentliga sektorns personregistrering i Sverige. Däremot finns det ett antal debattörer och lobbygrupper i världen som argumenterar för att äganderätt borde ligga till grund för doktriner om integritetsskydd eller "privacy". Vad gäller litteraturen i ämnet "privacy" - och jag kan uttala mig med en viss auktoritet om den engelskspråkiga - så är den av två slag. Dels finns en kategori upphetade journalister och lobbyister - och ämbetsmän - med "privacy" som specialitet och födkrok, som ständigt slår larm om hur hotad vår integritet är. Storebror tar över i morgon, eller senast i nästa vecka, får vi veta i dessa böcker och artiklar. De har publicerats i en närmast oändlig rad sedan 60-talet. Det finns några på svenska också. I denna sorts litteratur kan man på senare år hitta en del "äganderättsargumentering". Men någon kvalificerad diskussion om för- och nackdelar med olika rättsliga doktriner förs sällan fram i dess larmrapporter. Dels finns det också en omfattande och kvalificerad litteratur - det mesta skrivet av jurister - om rättsliga modeller för att hantera privacy-problemet. I denna litteratur möter man ganska sällan företrädare för "äganderättsskolan". Den som vill ha en överblick över den här litteraturen kan läsa exempelvis juristprofessorn Raymond Wacks, Hong Kongs Universitet.

#### 5.4 Den omöjliga "genomskinligheten"

Det finns naturligtvis skäl till att "äganderättsteorierna" inte får större genomslag, trots att de vid första anblicken kan te sig sympatiska. Vem vill inte "kontrollera" sina uppgifter? Det låter som om man faktiskt skulle få ökat inflytande över sitt liv på det sättet. Men granska det närmare! Enligt Thelin är vi svenskar alltså "genomskinliga" därför att uppgifterna om vilket kön vi har, om adress, inkomst, körkort, bilinnehav osv är offentliga. Med dessa skapas en "profil", trots att uppgifterna var för sig, i de allra flesta fall, är harmlösa. Hur många uppgifter - kan man fråga sig - om Krister Thelin är offentliga? Det beror förstås på hur man räknar. Det finns i de flesta dataregister diverse myndighetsinterna koder som bara är avsedda att skilja

registerposten Thelin från exempelvis registerposten Olsson. Om vi räknar bort den sortens uppgifter och gissar - skall vi säga att det finns 200 offentligt tillgängliga uppgifter? Om någon sammanställer dessa 200 uppgifter på ett ställe känner sig Krister Thelin "genomskinlig". Det vet vi. Men betrakta den Krister Thelin som är närvarande på exempelvis ett seminarium en given dag. Om åhörare anstränger sig och är noggranna kan de säkert teckna ner 200 upplysningar i stort och smått om denne man - även om man bortser från de åsikter han framför. Man kan börja från skosulorna och gå uppåt, detalj för detalj i klädsel och kroppsbyggnad. Man kan notera dialektala särdrag, rörelsemönster, val av rakvatten och ev. förekomst av näshår. Den information som på det sättet kan nedtecknas, på någon timme, bara därför Thelin har visat sig på en viss plats är naturligtvis en mycket mera personlig och närgången "profil" än någonting man - på väsentligt längre tid - kan få ihop med hjälp av administrativa, osammanhängande data hos svenska myndigheter. Men "genomskinlig" blir han ju inte i någondera fallet. Jag förmodar att Thelin inte vill göra anspråk på att "äga" de anteckningar om honom som skulle göras vid ett givet framträdande. Varför skulle det vara ett stort framsteg för integritetsskyddet att Thelin "äger" en massa administrativa data hos myndigheterna - som knappt ens hypotetiskt kan användas för att skada honom - men inte äger den betydligt mera närgångna "profil" som blir tillgänglig för alla som träffar honom? Denna praktiska demonstration visar att det finns något fundamentalt fel med föreställningen om "äganderätt" till egna uppgifter.

### *5.5 Fyra goda argument mot "äganderättsfilosofin"*

1. Det första grundläggande argumentet mot att lägga "äganderätt" till grund för bestämmelser om integritetsskydd är att vi är människor. Vi blir människor - i betydelsen sociala varelser - genom att interagera med andra människor. Det pågår ständigt flöde av "information" mellan oss så fort vi träffas, flöden som vi delvis kan kontrollera, delvis inte. Vi skapar vår egen identitet i ett konstant "informationsutbyte" med andra. Man speglar sig själv, man blir någon, i ögonen på andra. Vi kan självfallet inte göra anspråk på "kontroll" av uppgifter - ofta oerhört intima, personliga och avslöjande - vars flöde är själva substansen i umgänget med andra människor. När man pressar företrädare för "äganderättslinjen" på denna punkt visar det sig att

de inte menar att man skall äga alla uppgifter om sig utan bara vissa. Svaren brukar bli svävande när det gäller vilka uppgifter som avses, men ägandet skall i vart fall omfatta uppgifter som myndigheterna samlat på sig.

2. För det andra måste vi beakta den politiska synpunkten. Den sorts samhälle vi lever i - baserat på välfärdsinstitutioner, på föreställningar om rättvisa och trygghet - förutsätter faktiskt att myndigheterna vet en del om medborgarna. Svenska myndigheter samlar kanske på sig lite fler uppgifter om medborgarna än man gör i exempelvis andra EU-länder - men våra samhällsinstitutioner är i stora drag desamma. Skolgång, värnplikt, skatteväsende, socialförsäkring, röstande, statistikproduktion osv förutsätter myndigheternas registrering av persondata. Skall vi behålla, i stora drag, denna typ av samhälle och likväl tillerkänna medborgarna "äganderätt" till sina egna uppgifter - då blir vi faktiskt tvungna att göra en massa undantag där statens/samhällets intressen tar över. Myndigheterna måste i många fall ha rätten att samla in /använda uppgifter om medborgarna. Om de undantagen är de enda vi gör, har vi i själva verket skapat ypperliga förutsättningar för den "Storebror" som integritetsskyddsreglerna alltid har syftat till att skydda oss ifrån. Då har staten en hel del kunskaper om oss - men den kunskapen är stängd/förbjuden för alla andra. Staten kan diskriminera vissa, otillbörligt gynna andra, använda tvångsmedel där det saknas rimliga skäl osv - utan möjlighet för medborgarna att upptäcka det. Är det en önskvärd effekt av "äganderätten" ?

3. Den praktiska invändningen är att vi oftast inte har något annat val än att besvara frågor om oss själva. Det är en maktfråga. Det spelar ingen roll vad lagen säger. Om jag söker ett jobb, eller vill hyra en lägenhet eller teckna en livförsäkring - då har jag inget annat val än att besvara en massa frågor. Om jag skulle neka med hänvisning till någon laglig "äganderätt", då kunde jag glömma det där jobbet, lägenheten eller försäkringen. Ju mera makt och pengar man har, desto oftare är man den som anställer, hyr ut eller utövar chefsskap över någon. Desto oftare kan man tvinga andra att ge upp sina "ägandeanspråk"

4. Ur medborgarättssynvinkel skulle en "rätt till ägande" av egna uppgifter få katastrofala följder för yttrandefriheten. Om lagen föreskrev att den som varit närvarande och iakttagit någon annan skulle vara tvungen att fråga dene om lov varje gång en uppgift skulle spridas vidare, skulle situationen

snabbt bli absurd. Den lagen skulle naturligtvis inte efterlevas - lika lite som dagens datalag efterlevs. Mängder av människor samlar på och sprider information om andra människor, i otal situationer och av otaliga skäl: om idrottsmän, om rockmusiker, om politiska fångar i fjärran länder, om människor som de gillar eller ogillar. Det går inte att hindra medborgarna från all denna, i 99 fall av 100 högst legitima hantering av personuppgifter. För att någon skall ta sådana föreslagna "äganderättsregler" på allvar måste man göra tusentals undantag från huvudregeln för att inte förbjuda verksamheter som ingen människa kan ha någonting emot. Det blir fullständigt ohanterligt.

### 5.6 Vidga debatten i stället

I stället för att diskutera gamla idéer på integritetsskyddsområdet bör vi vidga diskussionen. Vi lever i en tid när vetenskapliga landvinningar, tekniska och kommersiella nymodigheter och politiska reformer tycks utmana våra hittillsvarande föreställningar om "personlig integritet" och rättsligt skydd för den:

- Man kartlägger de mänskliga generna och samlar på alltfler ställen mänsklig vävnad i s k biobanker;
- man skjuter upp alltfler satelliter med allt mer sofistikerad utrustning för att när som helst kunna detaljstudera mänsklig aktivitet på marken - var som helst i världen;
- man introducerar mobiltelefonsystem, biltullsystem och trafikstyrningssystem som gör det möjligt att följa och registrera individers geografiska förflyttningar med enastående exakthet;
- man bygger upp polisiära databaser där registrering av enskilda tillåts i en utsträckning som aldrig tidigare varit aktuell i Sverige - den s k Europol-konventionen är typisk i det avseendet.

Uppräkningen kan göras längre när det gäller nya verkliga hot mot medborgarnas integritet. Men vi ältar fortfarande, som i Krister Thelins rapport, de gamla 70-talsidéerna om att allt vad personuppgifter heter måste hemlighållas. Har man inte rätt att "kontrollera" uppgifter om färgen på sin bil eller personrekordet i längdhopp, så har man inte "rätten till sin egen person", då är man "genomskinlig".

Måste vi vänta på ytterligare en generation politiker, ämbetsmän och publicister dör undan ? Måste vi vänta till år 2000 innan vi kan få en diskussion om 1990-talets integritetsproblem?



## 6. Peter Seipels sammanfattning

1. Diskussionen mellan Krister Thelin och Anders R Olsson visar med all tydlighet att olikheter i utgångspunkter leder till delade meningar på väsentliga punkter. För Thelin, som väljer individens självbestämmande över alla uppgifter om sig själv, är det naturligt att föra en diskussion om människors äganderätt till "sina" data och om behovet av att i sekretesslagen föra in en allmän regel som slår fast att den enskildes uppfattning om vad som bör undanhållas offentligheten skall vara avgörande. För Olsson, som väljer sin utgångspunkt i värdet av en öppen förvaltning och risken att hotet mot den enskildes personliga integritet överbetonas, faller det sig naturligt att hävda att endast reella risker för intrång bör beaktas, att integritetshänsyn och offentlighetsintressen ständigt bör vägas mot varandra och att en äganderättskonstruktion inte är rimlig, eftersom den måste förknippas med så många undantag att den förlorar sin mening.

2. En fråga som belysts från många synpunkter men som inte fått något egentligt svar är om utgångspunkterna som sammanfattas ovan bör uppfattas som rent subjektivt valda, alltså som en funktion enbart av olika rättspolitiska preferenser, eller om de har sådana samband med den faktiska situationen att den ena eller den andra ståndpunkten bör ges företräde som mera rimlig. Detta kan relateras till att man genom empiriska undersökningar vet att den inställning som människor redovisar till integritetsskydd i stor utsträckning beror av hur frågorna till dem formulerats. Bland annat därför kan det visa sig svårt att empiriskt belägga de konkurrerande teser som hävdas av Thelin och Olsson. Jfr exempelvis uppfattningen att redan individens vetskap om att personadata får hanteras utan samtycke måste anses som en skadeverkan med uppfattningen att vad som är skadeverkan måste preciseras och beläggas i form av reella risker och inträffade skador för att beaktas.

3. Vissa fenomen och teman är svårare än andra att placera in i diskussionens mönster. Det är t ex lätt att förstå att den svenska öppenheten för Thelin ter sig som en anomali som går långt utanför sina egentliga, demokratiska syften. Lika lätt är det att inse att för Olsson den svenska öppenheten utgör en garanti för en förvaltning som håller sig så fri från korruption som möjligt. Men hur skall svårigheterna eller omöjligheten att kontrollera

information på Internet placeras in i diskussionen och tolkas? Och hur tolkas fenomenet att offentlighetslagstiftningen är mindre effektiv i verkligheten än på papperet. Eller möjligheten att suppleras eller ersätta handlings-offentlighet med andra former av öppenhet, exempelvis televiserade rättegångar? Eller användningen av modeller från den privata sektorn respektive från den offentliga: jfr sådant som självreglering, konsumentkrav, sekretessregler och överklagandemöjligheter.

4. Vad som är artskillnader och vad som är gradskillnader i argument och slutsatser är inte alltid lätt att se. Till artskillnader får man nog hänföra synen på konstruktionen "att äga sina data". För Thelin är detta en central utgångspunkt, närmast en följd av grundprincipen om individens självbestämmande. Äganderätten gör denna grundprincip meningsfull och den måste slå igenom i alla sammanhang. För Olsson är äganderättskonstruktionen närmast en meningslös fiktion - den måste i realiteten kringskäras på ett otal sätt, inte minst därför att informationsutbytet i samhället, en kontinuerligt pågående informationsutväxling i olika sammanhang, knappast låter sig förena med en strikt genomförd äganderättsprincip.

5. Thelins resonemang om en datafrizon kan ifrågasättas från flera synpunkter: sekretesslagen som hinder, de speciella inskränkningar som gäller för utlämnande av data för kommersiella ändamål och upphovsrättsliga regler som förhindrar användning av uppgifter som erhållits med stöd av offentlighetslagstiftningen. Det är oklart om begreppet är meningsfullt.

6. De uppfattningar som debattörerna delar är egentligen ganska få, exempelvis det gemensamma intresset för kompletterande former av öppenhet och insikten om skadligheten hos projekt som Metropolit, där myndigheterna under falska förespeglningar skaffar tillgång till och förfogar över persondata. Huvudintrycket är att två olika världar möts: en med individens intressen i främsta rummet och med skepsis mot data som en kollektiv nytthet, en med skepsis mot integritetsskyddskraven och med företräde för öppenhet vilken begränsas bara av klara regler med sikte på konkreta risker för intrång.

7. Mötet mellan de båda synsätten förefaller uppmuntra mindre till kompromisser än till dialektiska nykonstruktioner. Kanske en reviderad princip om "informerat samtycke"? Denna skulle innebära att begreppet differen-

tieras och utvecklas. En av möjligheterna är exempelvis att informationen inte alltid behöver lämnas till den enskilde i en given situation och utgöra underlag för dennes beslut om samtycke eller inte samtycke. Informationen kan i stället bestå i att de sammanhang där data används beskrivs öppet och aktivt enligt preciserade standarder. Först om detta sker skulle persondata få hanteras. Däri ligger samtycket, som således i dessa fall inte är individens direkt givna utan lagstiftningens villkorade. Andra varianter kan tänkas för andra situationer - jfr exempelvis med s k avtalslicenser på upphovsrättsområdet. Säkert finns det dialektiska nykonstruktioner med större överraskningsvärde.

8. Enighet kan dock råda om värdet att formulera och analysera IT:s stora frågor om rättssäkerhet, mänsklig värdighet mm som skett i diskussionen mellan Thelin och Olsson när det gäller integriteten i Cyberrymden.

**Telematik 2001** är ett program i samarbete mellan KFB och TELDOK. Programmet ska dokumentera tidig användning av teleanknutna informationssystem. Utgångspunkten är den förändring som håller på att ske genom ansträngningarna att förverkliga kunskaps- och informationssamhället, och vad detta betyder för Sverige.

Programmet bygger på att mycket i informationssamhället år 2001 kan skönjas och granskas i verkliga livet och i demonstrationsmiljöer flera år före år 2001. Vi kan tala om tidig användning, tidiga användare och tidig teknik. I stor utsträckning skall fokuseras på *tidiga användare* som pekar ut vad som komma skall för stora användargrupper.

**Målet** med programmet är att - utifrån ett IT-användarperspektiv - visa på förändringar som kan väntas eller skönjas i det svenska informationssamhället på fem års sikt, och lämna underlag för beslut om åtgärder till berörda verksamheter i samband med dessa förändringar.

#### **Utgivna publikationer inom Telematik 2001-programmet:**

Lennerlöf, Lennart

IT i arbetsliv och samhälle - ett runda bordssamtal med mänskliga perspektiv

Krister Thelin

Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med cyberrymden?

## *Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med Cyberrymden?*

*Hur påverkar Internet, Cyberrymden och elektroniken de grundläggande frågorna om integritetsskydd, yttrandefrihet och demokrati? I denna skrift diskuteras detta mot bakgrund av vår offentlighetsprincip och den pågående IT-utvecklingen.*

Bör det även i framtiden i Sverige vara möjligt att med stöd av offentlighetsprincipen skapa personprofiler om oss, en möjlighet som saknar motstycke i övriga Europa eller USA – eller skall medborgarna ges större inflytande över sina personuppgifter?

Hovrättsrådet Krister Thelin hävdar i skriften att IT-utvecklingen och Internet tvingar fram ett omtänkande där fokus sätts på den enskilde som ägare av informationen om sig och sitt. Hans tes är att den nuvarande ordningen skapar "genomskinliga" medborgare. I USA diskuteras risken för de dataspår som följer i kölvattnet på ökad elektronisk handel, men i Sverige "äger" myndigheterna omfattande information om oss och kan – med stöd av offentlighetsprincipen – också sälja den.

Journalisten och författaren Anders R Olsson bemöter tesen och dömer ut den. Han försvarar den nuvarande ordningen och vill istället peka på de hot som biobanker, satellitövervakning, trafikstyrningssystem och polisiära databaser utgör. Den omfattande persondatamängden och möjligheten för alla till insyn med stöd av offentlighetsprincipen, oberoende av om den enskilde vill det eller inte, är för honom en integrerad del av vår välfärdsstat. Ökad "äganderätt" och krav på samtycke skulle inte bara förstärka nuvarande maktstrukturer utan också vara katastrofal för yttrandefriheten och rättssäkerheten är hans tes.

I en sammanfattning analyserar professor Peter Seipel, ordförande i IT-kommissionens Rättsliga observatorium, de bådas synpunkter om integriteten i Cyberrymden. Någon risk för att Sverige blir en datafrizon ser han inte, men väl att de båda kombattanternas oförenliga synsätt kan ge underlag för en reviderad princip om "informerat samtycke" och nykonstruktioner på ett viktigt område.