

# ”Man behöver inget paraply när det inte regnar” – Datainspektionens rapport till regeringen om personuppgifter på internet 1999 – Undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen

*Hans-Olof Lindblom*

Den 1 mars 1999 överlämnade Datainspektionen en rapport till regeringen, bland annat med ett förslag om ett generellt undantag från överföringsförbudet i 33 § personuppgiftslagen. Undantaget skulle gälla för behandling av harmlösa uppgifter. Här följer en beskrivning av bakgrunden till förslaget, innehållet i rapporten, regeringens åtgärder jämte några författarens reflektioner.

## Personuppgiftslagen – lagen som uppfattades förbjuda publicering av namn på internet

Personuppgiftslagen (1998:204) trädde i kraft den 24 oktober 1998 och ersatte då datalagen från år 1973. Övergångsvis gällde dock bland annat att behandlingar som i viss mening redan pågick den 24 oktober 1998 inte behövde omfattas av personuppgiftslagen förrän den 1 oktober 2001.

Genom personuppgiftslagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG (dataskyddsdirektivet) av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

När personuppgiftslagen skulle införas var det många som ifrågasatte lagens hanteringsmodell där all hantering av personuppgifter är reglerad, från insamling till utplånande. En alternativ reglering skulle vara en lagstiftning som bara var inriktad på en reglering mot missbruk av personuppgifter och inte all hantering av sådana uppgifter. Men bedömningen blev att vi i Sverige inte kunde genomföra det bakomliggande dataskyddsdirektivet på annat sätt än genom hanteringsmodell-

len. Även om så var fallet kom det under den allmänna motionstiden i riksdagen hösten 1998 in motioner från samtliga riksdagspartier med krav på översyn eller ändring av lagen.

I samband med att personuppgiftslagen skulle träda kraft i oktober 1998 uppstod även en massmediastorm mot lagen. Den handlade framför allt om lagens konsekvenser för publicering av personuppgifter på internet. Vi som arbetade på den utpekade tillsynsmyndigheten, det vill säga Datainspektionen, ställdes till svars på konferenser och myndigheten fick även ta emot många skrivelser från arga medborgare.

Vad som nog inte var allmänt känt var att Datainspektionen redan i mars 1998 samt i september 1998 tillskrivit regeringen och framhållit behovet för kommuner och enskilda att sprida information via internet.

Personuppgiftslagen uppfattades vid den här tiden som en lag som i det närmaste förbjöd publicering av personuppgifter på internet. Det berodde på dess allomfattande reglering av hanteringen av personuppgifter men framför allt på personuppgiftslagens förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land såsom det utformats i 33 § den lagen. I jämförelse med 1973 års datalag innebar personuppgiftslagen en stor förändring av möjligheterna att publicera personuppgifter på internet.

Personuppgiftslagen reglerade i princip all automatiserad behandling av personuppgifter. Datalagen reglerade endast användningen av personregister med vilket förstods register, förteckning eller andra anteckningar som fördes med hjälp av automatisk databehandling (ADB) och som innehöll personuppgifter som kunde hänföras till den som avsågs med uppgiften. För att automatisk databehandling av personuppgifter skulle anses falla inom datalagens tillämpningsområde krävdes i princip enligt praxis att behandlingen innefattade lagring av personuppgifterna och att syftet med lagringen var att uppgifterna skulle återsökas och användas för någon form av informationsbehandling. Nyhetsbrev och annan information i löpande text på en webbplats på internet föll därför som regel utanför personregisterbegreppet och därmed utanför datalagens reglering.

I fråga om utlämnande av personuppgifter ur ett personregister fanns särskilda regler i 11 § datalagen för enskild verksamhet och i 7 kap. 16 § sekretesslagen för myndigheter. För utlämnande till annan stat än sådan som anslutit sig till Europarådets dataskyddskonvention krävdes medgivande av Datainspektionen, om det fanns anledning att anta att personuppgifterna skulle användas för automatisk databehandling i utlandet.

## 1973 års datalag – mer tillåtande för personuppgifter på internet

Möjligheterna enligt datalagen att sprida personuppgifter över internationella nätverk som internet var stora.

Nyhetsbrev och annan information i löpande text som föll utanför personregisterbegreppet kunde utan hinder av datalagen spridas över internet. Den som hade behov av att för informationsändamål sprida personuppgifter ur personregister kunde göra så med stöd av Datainspektionens generella föreskrifter (DIFS 1997:7) för personregister på webben. Föreskrifterna innebar att personregister för informationsändamål under vissa förutsättningar fick inrättas på webbsidor och göras tillgängliga på internet utan särskilt tillstånd eller medgivande av Datainspektionen. Som en förutsättning gällde att personuppgifter endast fick registreras om den som uppgifterna avser samtyckt till registreringen och utlämnandet via internet. Ett sådant personregister fick endast innehålla de personuppgifter som behövdes för ändamålet. Känsliga personuppgifter enligt datalagen fick endast förekomma om de utgjorde grunden för medlemskap i en sammanslutning. Omdömen eller värderingar om registrerade eller personnummer fick inte heller registreras.

Kommunikation av e-postmeddelanden föll som regel utanför datalagens tillämpningsområde eftersom syftet med behandlingen inte är att informationsbehandla personuppgifter utan att överföra meddelandet. Meddelandet var därför som regel inte att betrakta som ett personregister.

Den som chattade på nätet träffades normalt inte av datalagens regler. Enligt Datainspektionens praxis uppstod normalt inte något personregister genom uppgifterna på den tidens elektroniska anslagstavla det vill säga en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden där var och en eller en grupp av användare kunde tillföra meddelanden och läsa eller annars få del av andras meddelanden. Om syftet inte var att åter söka eller sammanställa uppgifter om personer som kan finnas återgivna i meddelandena utgjorde meddelandena i sig normalt inte något personregister. Vanligen fanns det dock ett register över de personer som använder funktionerna i en elektronisk anslagstavla (adresskatalogen). En elektronisk anslagstavla innehåller därmed minst ett personregister varför den som tillhandahöll tjänsten åtminstone behövde ha en licens enligt datalagen.

Datainspektionen hade även genom beslut i enskilda fall medgivit att personuppgifter fått lämnas till utlandet. Det hade bland annat gällt statliga myndigheter som velat sprida information via egen webbplats

på internet. I fråga om statlig myndighets beslut begränsades utlämnandet till sådana personuppgifter som utgjorde allmän handling och som inte omfattades av sekretess eller var otillbörliga eller känsliga från integritetssynpunkt. När det gällde utlämnanden från diarium av personuppgifter i ärenden som avsåg myndighetsutövning gentemot enskilda hade sådana uppgifter först fått avidentifieras, det vill säga alla uppgifter som direkt pekade ut enskild som till exempel namn, initialer, personnummer och adress hade måst tas bort.

Kommuner hade särskilda möjligheter enligt datalagen att behandla personuppgifter på internet. Datainspektionen hade på grundval av datalagen utfärdat generella föreskrifter om protokollsregister (DIFS 1996:3) och därigenom gjort det möjligt för kommuner och landsting att utan särskilt tillstånd men med vissa begränsningar lämna ut information med personuppgifter på internet. Protokollsregister fick, med undantag för vissa känsliga personuppgifter, innehålla kungörelser och kallelser till sammanträden samt justerade protokoll och fick lämnas ut till allmänheten via internet. När det gällde protokollsregister från nämnder, andra än kommunstyrelse och landstingsstyrelse, skulle alla uppgifter som direkt pekar ut enskilda personer utom förtroendevalda tas bort före publicering. Datainspektionen hade också genom beslut i enskilda fall lämnat kommunala myndigheter tillstånd till personregister med ändamål att utgöra diarium som fått lämnas ut till allmänheten via internet. Även för dessa gällde att direkt utpekande personuppgifter och känsliga personuppgifter måste tas bort före utlämnandet.

### Regeringen uppdrar till Datainspektionen att utreda undantag från överföringsförbudet i 33 § personuppgiftslagen – beslut 1998-10-22

Som framgått innebar personuppgiftslagen en betydande förändring av integritetsskyddet för behandling av personuppgifter i förhållande till 1973 års datalag. Visserligen innehöll personuppgiftslagen övergångsbestämmelser som tillät att den som före den 24 oktober 1998 påbörjat en behandling av personuppgifter på en webbplats i enlighet med ett meddelat tillstånd och medgivande enligt datalagen eller i enlighet med Datainspektionens generella föreskrifter kunde fortsätta som tidigare fram till och med den 30 september 2001. På motsvarande sätt kunde den som tidigare behandlat personuppgifter över internet på ett sådant sätt att det föll utanför personregisterbegreppet fortsätta med behandling för samma ändamål under övergångstiden utan att träffas av personuppgiftslagens bestämmelser. Men detta gällde endast övergångsvis

och kunde inte tillgodose den allmänna opinionens invändningar mot personuppgiftslagens uppfattade förbud mot internetpublicering. Även Datainspektionen ansåg att det fanns berättigade behov av behandlingar som personuppgiftslagen innehöll hinder emot.

Datainspektionens skrivelser till regeringen i mars och september 1998 ledde till att regeringen i beslut den 22 oktober 1998 (dnr Ju98/3520) gav Datainspektionen i uppdrag att bland annat utreda det närmare behovet av att göra undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen när det gäller överföringar av personuppgifter till tredje land som typiskt sett inte innebär några risker för de registrerade eller det annars mot bakgrund av allmänhetens intresse att sprida och inhämta information framstår som angeläget att undantag görs, särskilt i samband med behandling av personuppgifter i internationella kommunikationsnätverk, till exempel internet. Det framstår inte som osannolikt att även den allmänna opinionen och mediastormen hade betydelse för detta regeringens beslut.

Inom Datainspektionen fick jag i uppdrag att "hålla i pennan" och med stöd av bland annat den dåvarande chefsjuristen Leif Lindgren och kanslichefen Margareta Åberg utreda frågorna och redovisa uppdraget. Internt kom vi att benämnas the Internet Task Force. Vi redovisade uppdraget den 1 mars 1999 i rapporten Personuppgifter på Internet – Undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen.

## Datainspektionens rapport (Personuppgifter på Internet – Undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen) – innehåll och utgångspunkter

Rapporten som omfattar ett sjuttiotal sidor innehåller sammanfattning, författningsförslag, uppdragsbeskrivning, Datainspektionens utgångspunkter, datalagstiftningen och behandling av personuppgifter över internet, allmänna utgångspunkter, lagstiftningen i andra EU-länder om överföring av personuppgifter till tredje land, överväganden och förslag samt författningskommentar.

När det gäller Datainspektionens utgångspunkter kan, förutom behoven av informationsspridning och kommunikation på internet för kommuner, statliga myndigheter, företag, föreningar och enskilda personer, nämnas utgångspunkter som det dåvarande grundlagsskyddet i 2 kap. 3 § regeringsformen enligt vilket varje medborgare ska i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. En annan utgångspunkt var natur-

ligtvis EG:s dataskyddsdirektiv som utgjorde grunden för vad Sverige som medlemsstat i Europeiska unionen förbundit sig att iaktta i fråga om skyddet mot att människors personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Vi konstaterade också att i den debatt som uppstått om personuppgiftslagen och i olika motioner i riksdagen hade förbudet i 33 § personuppgiftslagen mot att föra över personuppgifter till tredje land framställts som ett hot mot yttrandefriheten och den svenska offentlighetsprincipen. Datalagskommittén, som låg bakom förslaget till personuppgiftslag genom sitt uppdrag att göra en total revision av datalagen och analysera på vilket sätt EG:s dataskyddsdirektiv skulle genomföras i Sverige, hade även haft i uppdrag att lämna förslag till anpassning till den nya tekniken av grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet. Regeringen gick i propositionen med förslag till personuppgiftslag inte vidare med kommitténs förslag om allmänna handlingars offentlighet utan hade beslutat en ny utredning om översyn av bestämmelserna i 2 kap. TF. Konstitutionsutskottet, som den 8 december 1998 höll en offentlig hearing kring integritetsskydd och yttrandefrihet, övervägde om riksdagen borde ta något initiativ till förändring av personuppgiftslagen. Regeringen hade den 4 februari 1999 beslutat att en parlamentariskt sammansatt utredning skulle se över grundlagarna på medieområdet, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Mot den här bakgrunden såg Datainspektionen som sin uppgift att i avvaktan på riksdagens ställningstagande samt resultatet av övergripande utredningar om offentlighetsprincip, yttrandefrihet och IT som regeringen beslutat om söka föreslå en åtminstone tillfällig lösning på kommuners och andras behov av att sprida information via internet och att därvid finna en lämplig balans mellan dessa intressen och skyddet för den enskildes integritet utifrån de förutsättningar som ges i personuppgiftslagen och EG:s dataskyddsdirektiv.

I rapporten till regeringen redovisade vi möjligheterna enligt datalagen att sprida personuppgifter över internationella nätverk såsom internet och vad personuppgiftslagen innebar för behandling av personuppgifter på internet.

Vi gick i rapporten igenom alla bestämmelser i personuppgiftslagen av betydelse. Här kan som ett exempel nämnas att vi kunde konstatera att av bestämmelserna i 10 § personuppgiftslagen om när behandling av personuppgifter över huvud taget är tillåten låg det nära till hands att anta att 10 § f, som avsåg behandling efter en intresseavvägning, var en bestämmelse som ofta skulle komma att åberopas. En annan bestämmelse som vi noterade som särskilt betydelsefull för att över huvud taget få behandla personuppgifter var punkten d i 10 §, som avsåg behandling

som är nödvändig för en arbetsuppgift av allmänt intresse. Det låg enligt vår bedömning nära till hands att tro att myndigheters information om sin verksamhet och annan samhällsinformation där internet hittills använts som ett medel för informationen ofta kunde vara att se som en arbetsuppgift av allmänt intresse särskilt om statsmakterna ålagt dem att använda sig av teknikutvecklingen på IT-området. När det gällde behandling av känsliga personuppgifter noterade vi att regeringen inte utnyttjat möjligheten enligt 20 § personuppgiftslagen att meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet i 13 §, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Vi konstaterade i rapporten att om användningen av internet innebär att personuppgifter sprids utanför EU eller EES eller till ett land som inte anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter gällde de restriktiva reglerna i personuppgiftslagen om överföring till tredje land.

Det stora hindret mot publicering av personuppgifter på internet bedömdes vid denna tid vara just överföringsförbudet i 33 § personuppgiftslagen. Om personuppgiftslagen i många avseenden var en blåkopia av dataskyddsdirektivet gällde det inte överföringsförbudet i 33 §. Dataskyddsdirektivet stadgade i artikel 25.1 att medlemsstaterna skulle föreskriva att överföringen av personuppgifter som är under behandling eller som är avsedda att behandlas efter överföring till tredje land endast får ske om ifrågavarande tredje land – utan att detta påverkar tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits till följd av de andra bestämmelserna i detta direktiv – säkerställer en adekvat skyddsnivå. Bestämmelsen i 33 § personuppgiftslagen innehöll ingen motsvarande koppling till adekvat skyddsnivå utan föreskrev ett principiellt förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land. Det ska anmärkas att det var en av Datalagskommittén och lagstiftaren avsedd skillnad motiverad av att man inte i lagstiftningen borde införa mer komplicerade regler än vad som var nödvändigt med hänsyn till EG-direktivet.

Visserligen innehöll personuppgiftslagen i 34 § vissa undantag från det principiella överföringsförbudet som möjliggjorde viss överföring av personuppgifter via internet men vi bedömde att de undantagen inte kunde användas för en allmän spridning. Vi noterade samtidigt att regeringen hade bemyndigats att utfärda föreskrifter om undantag från överföringsförbudet om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller om det finns tillräckliga garantier till skydd för de registrerades rättigheter. Den möjligheten hade regeringen inte utnyttjat.

Väl noterade vi de generella undantagen från bestämmelserna i personuppgiftslagen såsom de som gällde vid konflikt med bestämmelserna om tryck- och yttrandefriheten i TF eller yttrandefrihetsgrund-

lagen (YGL). Det här var innan det frivilliga grundlagsskyddet infördes i YGL. Vid den här tidpunkten kunde de generella undantagen i vissa fall kunna tänkas bli tillämpliga vid behandling av personuppgifter som skedde via internet, till exempel vid förande av sådant register som avsågs i den dåvarande databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Vi redovisade även andra undantag i personuppgiftslagen som kunde bli tillämpliga vid behandling av personuppgifter över internet såsom undantaget i 7 § andra stycket som avsåg behandling av personuppgifter som skedde uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Det generella undantaget från personuppgiftslagen i 6 § om behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur kunde vara tillämpligt på en behandling som skedde via internet. Enligt vad som hade antecknats i ett så kallat mötesprotokoll vid dataskyddsdirektivets tillkomst ansåg rådet och kommissionen att det inte var tillåtet att med hänvisning till motsvarande bestämmelse i dataskyddsdirektivet undanta behandling av personuppgifter som utförs av enskild när dessa uppgifter förmedlas inte bara till en utan till ett obestämt antal personer. Att sprida personuppgifter via en webbsida på internet skulle således inte kunna ses som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Privat e-post som skickas via internet till en bestämd mottagare torde enligt vår bedömning kunna anses falla utanför personuppgiftslagen tillämpning.

## Datainspektionens överväganden i rapporten

Datainspektionen redovisade ett antal olika överväganden i rapporten, bland annat att en naturlig utgångspunkt är att användningen av modern teknik för informationsspridning och kommunikation inte bör få hindras av onödiga regler. Samtidigt måste det finnas regler till skydd mot integritetskränkningar vid behandling av personuppgifter. Vilken skyddsnivå som måste finnas i Sverige följer av det inom EU gemensamt antagna dataskyddsdirektivet med bland annat restriktioner mot överföring av personuppgifter till länder utanför unionen.

I övervägandena framhöll vi att personuppgiftslagens hanteringsmodell, där allt är förbjudet som inte är särskilt angivet, är särskilt tydlig beträffande det principiella överföringsförbudet i 33 §. Ett förbud som är mera absolut utformat än direktivets bestämmelser. Vi konstaterade att Datalagskommittén, som låg bakom förslaget till personuppgiftslagen, ansåg att övervägande skäl talade för att en ny teknikberoende lagstiftning i dagens situation borde bygga på hanteringsmodellen. Samtidigt hade kommittén konstaterat att det för närvarande synes



vara i stort sett omöjligt att bringa internet under kontroll och försöka upprätthålla strikta krav för hur persondata ska få hanteras på nätet – att försöka hävda att allt är förbjudet som inte är tillåtet. För kommittén framstod det som om en sträng hanteringsmodell var "dömd att misslyckas såtillvida att den inte kommer att respekteras och därmed dra ett lösjets skimmer över lagstiftningen" (SOU 1997:39 s. 185).

Vi angav i övervägandena att man eventuellt skulle kunna komma till rätta med en del av "Internetproblematiken" genom att något omarbета personuppgiftslagens förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land. Det skulle kunna ske genom att det absoluta förbudet i 33 § ersattes av en mer direktivtrogen bestämmelse som mer anknyter till risken för kränkning av den personliga integriteten i samband med en överföring. Vi bedömde dock att en sådan omarbetning av lagens bestämmelser skulle ge en bristande förutsägbarhet och inte kunde anses rymmas i Datainspektionens begränsade uppdrag.

En annan mer genomgripande lösning vore att införa en särskild reglering för internet. Vi hade under utredningsuppdraget funderat på lösningar såsom att införa en reglering som tillät internetpublicering på webbplatser under förutsättning att den som lade ut information på webbplatsen där lämnar uppgift om vem som är ansvarig för innehållet, hur man får kontakt med den ansvarige och hur man går till väga för att få rättelse av uppgifterna. En sådan lösning kunde dock uppfattas som en reglering av yttrandefriheten och anslöt för övrigt till vad som borde gälla internationellt. Det var en fråga som vi bedömde måste anses ligga utanför Datainspektionens uppdrag från regeringen.

## Ett generellt undantag för harmlösa uppgifter i löpande text – Man behöver inget paraply när det inte regnar

Ett av förslagen i rapporten var att det utan hinder av förbudet i 33 § personuppgiftslagen skulle vara tillåtet att för informations-spridning eller kommunikation via internet eller annat nät föra över personuppgifter till tredje land i löpande text om texten framställts för sådant ändamål och omständigheterna är sådana att det är uppenbart att det saknas risk för kränkning av den registrerades personliga integritet. Vi föreslog att en sådan bestämmelse skulle tas in i personuppgiftsförordningen.

Vad innebar begreppet överföring till tredje land? Behövdes det ytterligare undantag från överföringsförbudet? Ja de frågorna ställde vi oss. Den första frågan besvarade vi bland annat med utgångspunkt från vad Datalagskommittén kommit fram till. Att någon ges möjlighet att från tredje land komma åt personuppgifter som finns i Sverige eller

i någon annan medlemsstat via telekommunikation eller datanätverk var enligt Datalagskommittén förmodligen ett exempel på överföring av uppgifterna till tredje land (se SOU 1997:39 s. 413). Att personuppgifter läggs ut på en webbplats medför att de görs åtkomliga från tredje land. Det skulle med det angivna synsättet innebära en överföring av personuppgifter till tredje land som föll under personuppgiftslagens restriktioner. Restriktioner som skulle träffa även behandling på en fysisk persons personliga "hemsida" eftersom uppgifterna förmedlas inte bara privat till en eller flera bestämda personer utan till en obestämd krets (jfr SOU 1997:39 s. 120 f). Vår bedömning blev också att de undantag personuppgiftslagen innehöll inte räckte till om man, vilket i första hand var en politisk fråga, ville att internet skulle få vara ett tämligen fritt informations- och kommunikationsmedel.

Syftet med dataskyddsdirektivet kom till uttryck i artikel 1 i direktivet. Medlemsstaterna skulle i enlighet med direktivet skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter. En fråga som vi ställde i rapporten till regeringen var om det fanns överföringar som typiskt sett inte innebär några risker för de registrerade. Ibland talar man om harmlösa uppgifter eller om uppgifter som inte är integritetskänsliga. Finns det sådana? Vissa hävdar att det inte finns några harmlösa uppgifter utan att det är sätten på vilka uppgifterna används och sammanhanget som är avgörande för bedömningen av om det föreligger en integritetsrisk. Vi kunde konstatera att internet med dess globala spridning av uppgifter innebär att man aldrig med säkerhet kan veta hur de uppgifter som läggs ut öppet på nätet kommer att behandlas. Ändå måste uppgiftens natur anses ha stor betydelse för om det föreligger en risk. En utgångspunkt som för övrigt kändes igen från datalagen och personuppgiftslagen och de särskilda reglerna för så kallade känsliga uppgifter. Men även om man vågar påstå att det finns uppgifter som inte är integritetskänsliga eller med andra ord harmlösa uppgifter är det en svår uppgift att beskriva dem. Vi förde ett längre resonemang i rapporten om detta och vilka uppgifter som typiskt sett saknar ett behov av skydd och är sådana att man inte borde upprätthålla ett strikt förbud för tredjelandsöverföring. Utifrån tankar från sekretesslagen, den av Stig Strömholm upprättade "kränkingskatalogen" (SvJT 1971 s. 698 f), tankar på en koppling till en lagstiftning om privatlivets fred jämte uttalanden av Integritetsskyddskommittén i betänkandet Privatlivets fred (SOU 1980:8) och Datalagsutredningen (SOU 1993:10 s. 161) om svårigheterna att definiera skyddsobjekt kom vi fram till att det vore ogörligt att genom en uppräknings söka ange vad som typiskt sett är harmlösa uppgifter som skulle kunna få överföras till tredje land utan hinder av

förbudet i 33 § personuppgiftslagen. Den enda möjliga utgångspunkten befann vi vara att söka avgränsa det tillåtna genom en regel av mer generell utformning. Samtidigt som bestämmelsen måste vara så enkel som möjlig.

I enlighet med den praxis som utvecklats kring datalagen hade information i löpande text ofta fallit utanför registerbegreppet och därmed utanför datalagens reglering. Enskilda hade således utan hinder av datalagen kunnat sprida nyhetsbrev och annan information i löpande text över internet (som fallit utanför personregisterbegreppet). Vad som därigenom varit tillåtet kunde ofta vara att hänföra till sådant som typiskt sett är harmlöst såsom sedvanlig korrekt information på webbsidor där den ansvarige informerar om sig själv, sin egen verksamhet eller informerar alternativt debatterar någon för honom eller henne intressant eller angelägen fråga. Det gällde även sedvanlig e-postkommunikation av korrespondens och meddelanden. Personuppgiftslagen med sitt principiella överföringsförbud till tredje land innebar en omvälvande förändring genom att dess förbud även träffade behandling av personuppgifter i löpande text.

Vår slutsats blev att man borde kunna göra ett undantag för överföring av personuppgifter i löpande text till tredje land via internet eller annat nät. Behandlingen av personuppgifter borde vara tillåten om ändamålet var informationsspridning eller kommunikation. Personuppgifterna eller omständigheterna i övrigt måste dessutom vara sådana att det framstod som uppenbart att det saknas risk för kränkning av den registrerades personliga integritet. Vad som generellt skulle kunna tillåtas också med ett sådant krav borde enligt vår mening dock begränsas till att avse personuppgifter i texter som den personuppgiftsansvarige själv framställt eller låtit annan framställa för sådana ändamål. Det borde nämligen inte i den aktuella ordningen öppnas för en generell spridning av handlingar i allmänhet till exempel myndigheters beslut och protokoll med uppgifter om enskilda.

Skulle det gå att förena ett sådant undantag med dataskyddsdirektivet? Datoriserad ord- och textbehandling eller liknande av löpande text som innehåller personuppgifter omfattades otvivelaktigt av dataskyddsdirektivet. Någon möjlighet att generellt undanta sådan behandling fanns inte enligt direktivet. Mot den bakgrunden hade det inte införts något generellt undantag i personuppgiftslagen. Däremot stod det, enligt vad departementschefen anförde i propositionen med förslag till personuppgiftslag (prop. 1997/98:44 s. 54), klart att direktivet inte i första hand tog sikte på sådan behandling. En sådan tolkning talade enligt vår bedömning för att ett begränsat undantag för överföring av personuppgifter i löpande text kunde ses som förenligt med direktivet.

Man kunde nämligen hävda att kravet enligt artikel 25 på en adekvat skyddsnivå i tredje land inte hindrar harmlösa överföringar som inte behöver något skydd.

Internt på Datainspektionen myntades uttrycket ”*Man behöver inget paraply när det inte regnar*” som en grund för detta förslag.

### Några andra förslag i rapporten

I regeringens uppdrag till Datainspektionen ingick det att utreda det närmare behovet av att göra undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen när det gällde överföring av personuppgifter till tredje land från offentliga register för att tillgodose kommuners och landstings intressen av att sprida information.

I rapporten föreslog Datainspektionen särskilda undantag för kommuners och landstings information. De förslagen anslöt i sak till den praxis för internetanvändning som rådde före personuppgiftslagen och som då fortfarande kunde vara tillämplig övergångsvis. När det gällde statliga myndigheters information över internet borde det enligt Datainspektionens bedömning lämpligen regleras i registerlagstiftning på myndighetens område eller i myndighetens instruktion.

### Regeringen föreslår den 7 oktober 1999 ändringar i 33 § och 49 § personuppgiftslagen (prop. 1999/2000:11)

Den 1 mars 1999 överlämnade Datainspektionen sin rapport till regeringen. Den 2 mars kom konstitutionsutskottet med ett betänkande (bet. 1998/99:KU15) som behandlade ett antal motioner från den allmänna motionstiden 1998 som rörde frågor om personuppgiftslagen och andra integritetsfrågor. Konstitutionsutskottet hemställde den 2 mars 1999 att riksdagen skulle ge regeringen tillkänna vad utskottet anfört bland annat om de problem som var bakgrunden till uppdraget till Datainspektionen. Konstitutionsutskottet uttalade i betänkandet att förändringarna kunde behöva vara mer omfattande än Datainspektionens förslag i sin rapport. Riksdagen godkände den 10 mars vad utskottet hemställt (rskr. 1998/99:147).

Konstitutionsutskottet anförde i sitt ovan nämnda betänkande bland annat (s. 23):

I flertalet motioner begärs att en översyn av den nuvarande lagstiftningen görs i syfte att åstadkomma ett mer modernt regelverk som tar sikte på

missbruk av personuppgifter. Enligt utskottets mening bör en översyn av personuppgiftslagen komma till stånd med syfte att, så långt det är möjligt inom EG-direktivets ram, åstadkomma en förändring av lagstiftningen i den riktning som föreslås i motionerna. Utskottet kan härvid konstatera att det inom IT-kommissionens rättsliga observatorium pågår ett arbete med att diskutera och analysera alternativa lagstiftningsmodeller. Enligt utskottets mening bör dock – i avvaktan på en teknikoberoende integritetslagstiftning – intensifierade åtgärder vidtas för att åstadkomma en lagstiftning som syftar till att ingripa mot missbruk av personuppgifter och inte mot själva hanteringen av sådana uppgifter.

Särskilt med anledning av Datainspektionens förslag uttalade utskottet (s. 24–25):

Utskottet utgår från att regeringen därefter – inom de ramar som EG-direktivet uppställer – genomför de förändringar som krävs för att motverka de problem med personuppgiftslagens utformning som regeringsuppdraget avsåg att komma till rätta med, förändringar som kan behöva gå längre än vad Datainspektionen föreslagit. Regeringen är naturligtvis oförhindrad att, om så krävs, föreslå riksdagen förändringar i personuppgiftslagen. Utskottet utgår från att förändringar genomförs skyndsamt.

Sedan Datainspektionens förslag remissbehandlats utarbetades inom Justitiedepartementet en promemoria Ändringar i personuppgiftslagen av den 1 juni 1999. Datainspektionens förslag att ge större förutsättningar för vissa slag av behandlingar fick ett i grunden positivt bemötande. Tungt vägande synpunkter framkom dock för att i stället göra justeringar i personuppgiftslagens bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land och göra lydelsen av överföringsförbudet i 33 § mer liknande dataskyddsdirektivets förbud mot överföring i artikel 25.1. Något som vi från Datainspektionen pekat på som en alternativ lösning men avfärdat med hänsyn till att det skulle kunna resultera i bristande förutsebarhet och dessutom inte kunde anses rymmas i vårt uppdrag. Mot bakgrund av vad remissinstanserna och konstitutionsutskottet uttalat utarbetade Justitiedepartementet promemorian Ändringar i personuppgiftslagen och bjöd därefter in remissinstanserna till ett remissmöte den 8 juni 1999.

Förslaget i promemorian och den efterföljande propositionen innebär att överföringsförbudet i 33 § personuppgiftslagen skulle kopplas till adekvat skyddsnivå det vill säga att personuppgifter skulle få överföras till ett tredje land som hade en adekvat skyddsnivå för uppgifterna. Frågan om en skyddsnivå är adekvat skulle bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter kring överföringen. Särskild vikt skulle läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen

ska pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmelselandet och de regler som finns för behandlingen i det tredje landet.

En av remissinstanserna hade i sitt remissvar över Datainspektionens förslag framfört att dataskyddsdirektivets överföringsregler torde kräva att något slags reell skyddsnivå skulle finnas i det tredje landet för att överföring ska få ske. Den synpunkten kunde säga stå i konflikt med Datainspektionens ståndpunkt i rapporten att man kunde hävda att kravet enligt artikel 25 på en adekvat skyddsnivå i tredje land inte hindrar harmlösa överföringar som inte behöver något skydd. Regeringen ställde sig uppenbarligen bakom Datainspektionens utgångspunkt att "man inte behöver något paraply när det inte regnar" och anför i propositionen om den remissinstansens synpunkt följande.

I sitt remissvar över Datainspektionens förslag har PRV framfört att EG-direktivets överföringsregler torde kräva att något slags reell skyddsnivå finns i det tredje landet för att överföring skall få ske. EG-direktivet skulle alltså uppfattas som om det kräver att en bedömning skall göras av om vissa i det tredje landet gällande regler (oavsett om det är fråga om rättsliga regler eller t.ex. självregleringsmekanismer) är adekvata eller inte. Om denna uppfattning vore riktig skulle ett offentliggörande av personuppgifter på Internet aldrig kunna ske utan samtycke av den registrerade eftersom uppgifterna blir tillgängliga i länder som helt saknar skyddsregler. EG-direktivet anger i frågan om vad som utgör en adekvat skyddsnivå i artikel 25.2 uttryckligen att särskild vikt skall läggas vid bland annat de regler för behandlingen som finns i det tredje landet. Det som i EG-direktivet kallas adekvat skyddsnivå är alltså något annat än de regler som kan gälla i ett tredje land, nämligen ett uttryck för att omständigheterna kring överföringen sammantagna skall vara sådana att personuppgifter har ett tillräckligt skydd. Det kan alltså enligt regeringens uppfattning mycket väl finnas situationer där det inte finns några skyddsregler alls i det tredje landet men skyddsnivån ändå är adekvat.

Vidare föreslog regeringen en ändring av 49 § personuppgiftslagen som innebar att ringa fall av brott mot lagen skulle avkriminaliseras. Det senare motiverades enligt förarbetena av att användningen av informationsteknik i samhället ökade snabbt, till exempel behandling av personuppgifter på internet. En användning som på många sätt innebar ökade integritetsrisker men det fanns dock enligt vad som anfördes i propositionen överträdelse av personuppgiftslagens straffbestämmelse som i det enskilda fallet inte framstod som särskilt straffvärda. Den ändring som föreslogs i förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land medförde enligt vad som anges i propositionen också, som Datainspektionen påpekade i sin rapport, att det ibland kan vara svårt för den personuppgiftsansvarige att på förhand avgöra om en överföring är till-

låten eller inte. Det kunde förutses att det kommer att finnas situationer där det visar sig att den personuppgiftsansvarige gjort en felaktig bedömning men överträdelsen av överföringsförbudet inte är särskilt klandervärd. Det var enligt regeringen angeläget att motverka sådana negativa konsekvenser. Mot denna bakgrund borde gärningar som var ringa inte leda till straff.

Lagändringarna i 33 § och 49 § personuppgiftslagen trädde i kraft den 1 januari 2000 (SFS 1999:1210).

## Några författarens avslutande reflexioner

Som framgått var den rådande uppfattningen i Sverige när personuppgiftslagen infördes i oktober 1998 och när Datainspektionen utarbetade sin rapport, konstitutionsutskottet tog fram sitt betänkande (bet. 1998/99:KU15) och regeringen utarbetade ändringarna av 33 § personuppgiftslagen, att all öppen publicering av personuppgifter på internet innebar att personuppgifterna fördes över till tredje land i den mening som avsågs i artikel 25 i dataskyddsdirektivet. Den uppfattningen gällde i vart fall fram till att EU-domstolen kom med sitt avgörande i Bodil Lindqvist-målet den 6 november 2003 (mål C-101/01). Det finns olika tolkningar av innebörden av EU-domstolens dom. Vissa anser att den innebar att internetpublicering inte alls träffades av dataskyddsdirektivets förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land. Andra anser att överföringsförbudet träffade internetpublicering när personuppgifterna lagrades på en webbplats där uppgifterna lades upp på en server som befann sig utanför EU. Jag anslöt mig till den senare tolkningen.

EU-domstolens dom anger i sitt domslut (punkt 4).

Det föreligger inte någon "överföring av... uppgifter till tredje land" i den mening som avses i artikel 25 i direktiv 95/46 när en person som befinner sig i en medlemsstat lägger ut personuppgifter på en webbsida som är lagrad hos en fysisk eller juridisk person som hyser den webbplats där sidan kan läsas och som är etablerad i samma medlemsstat eller i en annan medlemsstat, varvid uppgifterna blir åtkomliga för alla som kopplar upp sig på Internet, inklusive personer i tredje land.

Det är alltid vanskligt att tolka EU-domstolens domar utifrån de skäl som anges eftersom det inte som i svenska domar förekommer särskilda yttranden utan i praktiken krävs enighet kring domslut. Skälen kan därför utgöra kompromisser som inte avspeglas i domslutet. Jag har dock fastnat på skäl 68 till 71 som har följande lydelse.

68 Med hänsyn dels till det stadium på vilket Internets utveckling befann sig när direktiv 95/46 utarbetades, dels till att det i kapitel IV i direktivet inte återfinns några kriterier som är tillämpliga på Internetanvändning, kan det inte présumeras att gemenskapslagstiftaren hade för avsikt att med tanke på framtiden låta utläggning av uppgifter på en webbsida av en person i Bodil Lindqvists situation omfattas av begreppet "överföring av... uppgifter till tredje land", även om dessa uppgifter härigenom blir åtkomliga för de personer i tredje land som har tekniska möjligheter att få tillgång till sidan.

69 Om artikel 25 i direktiv 95/46 tolkades på så sätt att det förelåg en "överföring av... uppgifter till tredje land" varje gång personuppgifter lades ut på en webbsida skulle denna överföring med nödvändighet vara en överföring till alla tredje länder där det fanns de tekniska medel som krävs för att få tillgång till Internet. Särregleringen i kapitel IV i det nämnda direktivet skulle då med nödvändighet, vad gäller åtgärder som vidtas på Internet, bli en generell tillämplig ordning. Om kommissionen med tillämpning av artikel 25.4 i direktiv 95/46 konstaterade att det fanns ett enda tredje land som inte säkerställde en adekvat skyddsnivå skulle medlemsstaterna nämligen enligt en sådan tolkning vara skyldiga att hindra att personuppgifter över huvud taget lades ut på Internet.

70 Vid sådant förhållande skall artikel 25 i direktiv 95/46 tolkas så, att sådana åtgärder som dem som Bodil Lindqvist har vidtagit inte i sig utgör en "överföring av... uppgifter till tredje land". Det är således inte nödvändigt att utreda huruvida en person från ett tredje land har haft tillgång till den berörda webbsidan eller huruvida webbhotelleverantörens server rent fysiskt befinner sig i ett tredje land.

71 Den femte frågan skall således besvaras så, att det inte föreligger någon "överföring av... uppgifter till tredje land" i den mening som avses i artikel 25 i direktiv 95/46 när en person som befinner sig i en medlemsstat lägger ut personuppgifter på en webbsida som är lagrad hos hans webbhotelleverantör, som är etablerad i samma medlemsstat eller i en annan medlemsstat, varvid uppgifterna blir åtkomliga för alla som kopplar upp sig på Internet, inklusive personer i tredje land.

Jag har uppfattat EU-domstolens dom som att EU-lagstiftaren inte haft publicering av personuppgifter på internet för ögonen när överföringsförbudet i dataskyddsdirektivet infördes och att det var ett skäl som EU-domstolen tog fasta på för att inte generellt anse internetpublicering som en överföring av personuppgifter i den mening som avsågs i artikel 25 i dataskyddsdirektivet.

Vad gäller då överföringsförbudet i EU:s dataskyddsförordning (GDPR)? Det är ett överföringsförbud som ligger nära överföringsförbudet i dataskyddsdirektivet. Begreppet överföring till tredjeland saknar precis om motsvarande begrepp i dataskyddsdirektivet en legaldefinition. Det framstår för mig som osannolikt att EU-domstolen skulle



kunna finna att lagstiftaren till GDPR inte tänkt på internet vid utformningen av bestämmelserna i GDPR. Vad gäller då? Europeiska data-skyddsstyrelsen (EDPB) har tagit fram en vägledning som innehåller en beskrivning av vad som kan anses utgöra en överföring till tredjeland. Innebörden av begreppet överföring till tredjeland och hur det förhåller sig till öppen publicering av personuppgifter på internet måste dock anses oklar i avvaktan på att EU-domstolen prövar frågan.

Själv ser jag fram emot ett svar från EU-domstolen på den frågan någon gång i framtiden. Det vore också roligt att få veta om EU-domstolen håller med om Datainspektionens utgångspunkt att en adekvat skyddsnivå kan föreligga utan några egentliga skyddsregler alls enligt uttrycket ”Man behöver inget paraply när det inte regnar”.

