

Publiceringspolicy för Estoniasamlingen

Inledning

I ”Riktlinjer för uppbyggnad av och publicering av uppgifter i Estoniasamlingen” (2003-06-13, Dnr SPF E 33/03) anges bland annat utgångspunkterna för vad som ska ingå i Estoniasamlingen:

”SPF:s principiella målsättning är att i Estoniasamlingen samla, registrera och visa uppgifter om ’allt’ tillgängligt material som har beröring med katastrofen. Dokument, som inte är av rent trivial natur, ska där det är juridiskt, tekniskt och ekonomiskt möjligt samt etiskt försvarbart skannas och göras tillgängliga i fulltext.”

Regeringen beslutade den 19 maj 2004 (Fö 2004/1214/CIV) att SPF ”inte skall publicera brev från allmänheten som innehåller personuppgifter i Informationsbanken”. SPF får dock, ”för de fall den enskilde uttryckt önskemål om att hans/hennes brev skall publiceras i Informationsbanken och det är möjligt inom ramen för gällande lagstiftning, göra detta tillgängligt där om det är förenligt med uppdraget”. SPF har mot bakgrund av regeringens motivering och personuppgiftslagens (1998:204) definition av begreppet ”personuppgift” uppfattat beslutet så att brev från allmänheten överhuvud taget inte får ingå i Estoniasamlingen om brevskrivaren inte samtyckt till publiceringen. SPF kommer mot bakgrund av regeringens beslut inte heller att publicera myndigheters svar på brev från allmänheten, såvida inte mottagaren på motsvarande sätt begärt att svaret skall publiceras. En annan hållning i denna del skulle nämligen innebära att den effekt som regeringen avsett att uppnå genom sitt beslut i många fall skulle utebli. Det bör noteras att regeringsbeslutet innebär ett *förtydligande av SPF:s uppdrag*, inte en tolkning av gällande lagstiftning.

I detta dokument redovisas SPF:s *juridiska* ställningstaganden beträffande vilka handlingar och uppgifter som ska ingå i Estoniasamlingen och vilka åtgärder som ska vidtas i samband publiceringen.

Dessa ställningstaganden baserar sig i huvudsak på en tolkning och tillämpning av sekretesslagen (1980:100), personuppgiftslagen samt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen).

Syftet med dokumentet är att det ska fungera som en juridisk publiceringspolicy och sålunda vara styrande för det praktiska arbetet med Estoniasamlingen. De juridiska publiceringsreglerna presenteras här omgivna av linjer.

Dokumentet kan emellertid även användas för att *externt redovisa* SPF:s hållning i de juridiska frågor som arbetet med Estoniasamlingen aktualiserar. Inte minst mot bakgrund av att flera av de tillämpliga rättsreglerna lämnar ett relativt stort tolkningsutrymme är det värdefullt med en sådan redovisning. En användare av Estoniasamlingen kan genom att studera detta dokument exempelvis få en förklaring till varför vissa uppgifter uteslutits från Estoniasamlingen eller varför vissa informationsåtgärder gentemot enskilda vidtagits. Dokumentet kan även bidra till att SPF fullgör sina skyldigheter enligt personuppgiftslagen att ange ändamålen med och informera om behandlingen av personuppgifter.

Estoniasamlingens olika delar

Den övergripande inriktningen för publiceringen framgår av ”Riktlinjer för uppbyggnad av och publicering av uppgifter i Estoniasamlingen”. Dessa riktlinjer (publicerade på Internet) ger vid handen att hela handlingar och enstaka uppgifter i Estoniasamlingen kan finnas i fyra olika delar. Egenskaperna hos dessa olika delar är av central betydelse för de rättsliga övervägandena som Estoniasamlingen aktualiserar.

- I *registerdelen* lagras uppgifter om originalhandlingar (metadata). Varje dokument motsvarar en post i den databas som hanterar registret. I de olika fälten i varje post lagras uppgift om avsändare, mottagare, diarienummer, ärendemening och ämnesord. Registerdelen är sökbar utifrån olika kriterier. Registerdelen kan i det närmaste liknas vid ett ”superdiarium” med uppgifter om handlingar som rent fysiskt finns hos en mängd olika myndigheter eller privata subjekt (t.ex. massmedier).
- I *kopiesamlingen* finns filer som innehåller digitala avbildningar av olika originalhandlingar, t.ex. skannade myndighetshandlingar i fulltext eller ljudfiler med radiotrafik. Avbildningarna av pappershandlingar lagras inte som textfiler utan som bildfiler. Detta innebär bland annat att uppgifterna i denna del inte är sökbara. På grund av bildfilernas höga komprimering är det svårt för en användare att omvandla dem till sökbara textfiler. Dokumenten i kopiesamlingen kan endast nås via hypertextlänkar från motsvarande post i registerdelen eller från metatextdelen (se nedan).
- *Metatextdelen* innehåller av SPF skapade texter som översiktligt beskriver haveriet och den efterföljande hanteringen av detta.
- *Sjunkförloppsdelen* innehåller en sjunkförloppsstudie och tekniska beräkningar till detta sjunkförloppsexempel.

>>

I det följande behandlas i huvudsak registerdelen och kopie-samlingen. De juridiska övervägandena när det gäller de övriga delarna är begränsade.

Juridisk utgångspunkt för arbetet

Handlingar och uppgifter som ingår i handlingar kan publiceras i Estoniasamlingen om bestämmelser i sekretesslagen, personuppgiftslagen eller upphovsrättslagen inte utgör hinder mot detta.

Regeringen har i sitt uppdrag till SPF påpekat att det ”uppstått frågor och spekulationer kring haveriet och dess följder”. SPF menar att sådana frågor och spekulationer bara kan mötas med största möjliga öppenhet. Vid tolkningen och tillämpningen av sekretesslagen, upphovsrättslagen och personuppgiftslagen har SPF därför konsekvent valt att betona det stora offentlighetsintresse som föreligger beträffande material om M/S Estonias förlisning.

De handlingar som registreras i registerdelen och som avbildas i kopiesamlingen utgör i allt väsentligt inkomna och upprättade *allmänna handlingar*. Dessa handlingar är därmed enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (den s.k. handlingsoffentligheten) tillgängliga för var och en som begär det hos respektive myndighet som förvarar handlingarna. Endast ett begränsat antal uppgifter i dessa handlingar omfattas av sekretess.

Genom Estoniasamlingens *registerdel* blir det möjligt att enkelt, kostnadsfritt och oberoende av fysisk placering finna och överblicka alla allmänna handlingar som berör Estoniafrågan och som härrör från tiden för olyckan fram till år 2000. I praktiken har detta inte tidigare varit möjligt. Genom Estoniasamlingens *kopiesamling* blir det möjligt att enkelt, kostnadsfritt och oberoende av fysisk placering ta del av innehållet i dessa allmänna handlingar. Detta utlämnande utgör i jämförelse med rätten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen en avsevärd förbättring för den som söker information om M/S Estonia.

I ett fåtal situationer finns det – även om rättsliga hinder mot publicering inte föreligger – anledning att av etiska skäl, framför allt av hänsyn till anhöriga, undanta vissa känsliga uppgifter om avlidna personer från publicering. Det gäller framför allt vissa uppgifter i handlingar om efterlysning av saknade och identifiering av avlidna.

Om hinder enligt sekretesslagen eller personuppgiftslagen föreligger mot publicering av uppgifter i en handling ska övriga delar av handlingen publiceras i kopiesamlingen och handlingen registreras utan dessa uppgifter.

Om hinder mot publicering i kopiesamlingen föreligger på grund av upphovsrätt ska handlingen ändå registreras.

De begränsningar i publiceringen som måste göras ska inte innebära att fler uppgifter än nödvändigt undantas från offentligheten.

Begränsningar på grund av sekretesslagen

En sekretessprövning ska göras redan när Estoniasamlingen skapas. Uppgifter som är sekretessbelagda ska inte föras in i registerdelen. Om sekretessbelagda uppgifter förekommer i en handling som ska ingå i kopiesamlingen ska dess uppgifter avlägsnas före publiceringen. Detta innebär i praktiken att uppgifterna maskeras i den digitala bildfil som avbildar originaldokumentet.

Sekretesslagen innehåller ett mycket stort antal bestämmelser. Det är emellertid SPF:s bedömning att relativt få uppgifter som förekommer i de handlingar som enligt publiceringsriktlinjerna ska ingå i Estoniasamlingen omfattas av sekretess. De sekretessbestämmelser som främst torde kunna aktualiseras finns i 2 kap. 1 §, 5 kap. 1 §, 9 kap. 17 § och 8 kap. 10 §.

Sekretessprövningen utförs av de arkivarier som utför det praktiska registreringsarbetet.

Begränsningar på grund av PUL

Personuppgifter får ingå i Estoniasamlingen om inte annat följer av det som sägs nedan.

Denna juridiska publiceringspolicy bygger på en *missbruksinriktad tolkning* av personuppgiftslagen (PUL). En sådan tolkning utgår från att syftet med lagen är att skydda mot faktiska kränkningar av den personliga integriteten. Så långt ordalydelsen tillåter ska dock lagens behandlingsregler tolkas så att dessa inte hindrar en *legitim behandling av personuppgifter*. En sådan tolkning ligger bland annat väl i linje med EG-domstolens praxis från senare år (se de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01 samt mål C-101/01) och med det synsätt som ligger bakom förslagen till ändringar av personuppgiftslagen som presenterats i SOU 2004:6, *Översyn av personuppgiftslagen*.

I princip alla uppgifter som ingår i Estoniasamlingens registerdel eller kopiesamling utgör enligt personuppgiftslagens definition personuppgifter. Detta följer av att de åtminstone indirekt kan sammankopplas med en fysisk person som är i livet (t.ex. den som skrivit ett beslut eller ett brev där uppgifterna ingår). SPF:s rätt att behandla dessa uppgifter måste enligt personuppgiftslagen bedömas uppgift för uppgift och behandling för behandling. Detta är bakgrunden till nedanstående publiceringsregler som förbjuder (1) behandlingen av vissa typer av personuppgifter och (2) vissa former av behandlingar, till exempel behandlingar i en viss del av Estoniasamlingen.

Den behandling i Estoniasamlingen som inte nämns i dessa publiceringsregler, men som enligt ”Riktlinjer för uppbyggnad av och publicering av uppgifter i Estoniasamlingen” (publicerade på Internet) faller inom ramen för vad som ska ingå i Estoniasamlingen, är enligt SPF:s bedömning förenlig med 9 och 10 §§ personuppgiftslagen. Behandlingsreglerna i dessa paragrafer bygger i många fall på att den personuppgiftsansvarige (i detta fall SPF) ska göra en avväg-

ning mellan den registrerades intressen av integritetsskydd och andra intressen, till exempel intresset av största möjliga öppenhet i fråga om myndigheternas hantering av Estoniafrågan.

Uppgifterna har t.ex. i enlighet med 9 § samlats in av SPF för ett bestämt och berättigat ändamål, nämligen att så fullständigt och neutralt som möjligt återge för t.ex. journalister, forskare och allmänhet hur myndigheter har hanterat ärenden som rör M/S Estonias förlisning, t.ex. vilka beslut som fattats och vilket beslutsunderlag som funnits. Uppgifterna behandlas också fortsättningsvis i enlighet med detta ändamål. För att uppfylla detta ändamål blir det naturligtvis nödvändigt att behandla personuppgifter som förekommer i aktuella handlingar och även att bevara dessa under lång tid.

SPF:s principiella inställning har varit att behandlingen av personuppgifter i Estoniasamlingen inte generellt kan baseras på att samtycke från de registrerade inhämtas. En sådan ordning skulle på grund av att vissa registrerade skulle ge sitt samtycke helt eller delvis och andra inte alls, kunna leda till en snedvridning av materialet som inte är godtagbar med hänvisning till det övergripande ändamålet med samlingen. Mot en ordning som bygger på samtycke talar även den stora arbetsinsatsen som skulle krävas och risken för att givna samtycken återkallas.

Som nämnts i inledningen har regeringen i form av ett förtydligande beslutat att en viss typ av handlingar, ”brev från allmänheten”, inte får publiceras utan att brevskrivaren lämnat sitt samtycke till publiceringen. Regeringens beslut avser – om än begränsat till kategorin brevskrivare – att på samma sätt som personuppgiftslagen skydda den personliga integriteten. Beslutet innebär ett förtydligande av SPF:s uppdrag, inte en tolkning av personuppgiftslagen. När förfrågningar till allmänheten med anledning av regeringsbeslutet görs ska blanketterna för svar emellertid utformas på ett sådant sätt att den som samtycker till att brev publiceras även samtycker till att däri förekommande personuppgifter behandlas av SPF.

Det rättsliga stödet för att behandla personuppgifterna i andra sammanhang än när samtycke enligt det sagda finns är 10 § punkt d och i viss utsträckning punkt f personuppgiftslagen. Utan en behandling av de aktuella personuppgifterna är det inte möjligt att fullgöra regeringsuppdraget. Det är inte heller möjligt att besvara alla de frågor och spekulationer som regeringen påpekar har uppstått kring hanteringen av Estoniafrågan. SPF menar därför att behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse. Därtill kan läggas att allmänhetens intresse av insyn och klarhet i frågan, när det gäller de uppgifter och behandlingar som här diskuteras, väger tyngre än den enskildes intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Vid de avvägningar som ska göras enligt punkt d och f, kan särskilt beaktas att det är fråga om personuppgifter som redan är offentligt tillgängliga med stöd av handlingsoffentligheten, att många personuppgifter avser s.k. offentliga personer och att många uppgifter till sin karaktär är helt triviala och därmed inte kan leda till någon kränkning av den personliga integriteten.

Enligt 33 § personuppgiftslagen är det inte tillåtet att föra över personuppgifter som är under behandling till ett land utanför EES-

området om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. SPF gör mot bakgrund av praxis från EG-domstolen (se mål C-101/01) bedömningen att det faktum att uppgifterna i Estoniasamlingen rent tekniskt är tillgängliga i länder utanför EES-området inte innebär att SPF överför uppgifterna till dessa länder. För en sådan tolkning talar bl.a. att personuppgifter i registerdelen och kopierasamlingen inte är direkt sökbara via allmänna söktjänster i tredje land och att materialet i samlingen till den alldeles övervägande delen är på svenska. I sammanhanget kan även påpekas att regeringen i samband med ändringar i personuppgiftslagen uttalat att en adekvat skyddsnivå kan föreligga även i länder som inte har några skyddsregler, om det rör sig om s.k. harmlösa uppgifter, d.v.s. typiskt sett sådan uppgifter som kan behandlas med stöd av de allmänna reglerna i 10 § (prop. 1999/2000:11 s. 16).

Vid formuleringen av nedanstående publiceringsregler har inspiration hämtats från befintliga registerförfattningar och specialregler för kommuners diaries som finns i personuppgiftsförordningen (1998:1191). Publiceringsreglerna kan därmed sägas ha viss förankring i rättssystemet. De är samtidigt, enligt SPF:s mening, nödvändiga för att personuppgiftslagen ska efterlevas.

Vissa typer av personuppgifter ska inte förekomma i någon del av Estoniasamlingen.

Känsliga personuppgifter, d.v.s. uppgift om ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv, får bara ingå i Estoniasamlingen om den registrerade på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Företrädare för politiska partier, fackföreningar eller trossamfund bör därvid normalt anses ha offentliggjort uppgift om politisk åsikt, medlemskap i fackförening respektive religiös övertygelse.

Personnummer ska inte förekomma i Estoniasamlingen.

Från *registerdelen* ska personuppgifter som direkt pekar ut en person (t.ex. namn) som huvudregel undantas från publicering.

Detta gäller inte personuppgifter som direkt pekar ut ”offentliga personer”. Till denna kategori personer räknas här politiker, tjänstemän, experter och företrädare för organisationer och företag, i den utsträckning som uppgifterna avser dem i denna roll.

Personuppgifter som direkt pekar ut en avsändare av ett brev till en myndighet ska inte heller undantas från registerdelen, om denne lämnat sitt samtycke till att brevet publiceras i Estoniasamlingen. Motsvarande ska gälla beträffande brev från myndigheter till enskilda om mottagaren lämnat sitt samtycke till publiceringen.

Ordningen bygger på en uppdelning i ”personuppgifter som direkt pekar ut den registrerade” och andra personuppgifter. Inspiration har hämtats från personuppgiftsförordningens regler om kommuners diaries (se även Statskontorets rapport, *Diaries på Internet*).

SPF menar att en viss restriktivitet till personuppgifter är motiverad i registerdelen eftersom denna är sökbar. Konsekvensen av att >>

vissa direkt identifierande personuppgifter inte registreras i denna del blir därmed att det inte är möjligt att göra sökningar och sammanställningar med utgångspunkt i dessa uppgifter.

Även om huvudregeln är att personuppgifter som direkt pekar ut den registrerade inte ska förekomma i registerdelen är undantagen betydande. Dessa undantag utgår ifrån situationer då den konkreta risken för kränkning av den registrerades personliga integritet är liten (jfr. ovan om missbruksinriktad tolkning) och situationer där offentlighetsintresset får tillmätas större vikt.

Från *kopiesamlingen* ska personuppgifter som direkt pekar ut en person (t.ex. namn) undantas om det finns särskilda skäl att anta att den registrerades personliga integritet kränks om uppgiften publiceras och denna kränkning inte står i proportion till det intresse av största möjliga öppenhet som finns vid redovisningen av material relaterat till Estoniakatastrofen. Detta ska ske genom att de direkt identifierande uppgifterna maskeras.

För att personuppgifter som direkt pekar ut en person ska undantas från *kopiesamlingen* enligt denna regel talar till exempel att de kan sammankopplas med andra uppgifter som rör starkt personliga förhållanden.

För att personuppgifter som direkt pekar ut en person inte ska undantas från *kopiesamlingen* enligt denna regel talar till exempel att den kränkande uppgiften redan sammankopplats med en viss person i samband med publicering eller att uppgiften avser en offentlig persons befattning med Estoniaärendet.

Det som sagts ovan gäller inte om den som uppgifterna avser har samtyckt till publiceringen.

Publiceringen av personuppgifter i *kopiesamlingen* är mer omfattande. Dessa personuppgifter är, eftersom de ingår i allmänna handlingar, redan åtkomliga med stöd av handlingsoffentligheten. Eftersom uppgifterna i *kopiesamlingen* inte är direkt sökbara har det utlämnande av handlingar som sker genom *Estoniasamlingen* samma karaktär som ett utlämnande enligt handlingsoffentligheten. Den enda skillnaden är att utlämnandet i *Estoniasamlingen* sker genom en digital bildfil istället för på papper.

Trots detta anser SPF att en tolkning av personuppgiftslagen innebär att vissa direkt identifierande personuppgifter som är förknippade med uppgifter av särskilt integritetskänslig natur (men som inte utgör "känsliga personuppgifter" enligt lagens terminologi) ska maskeras i *kopiesamlingen* om inte offentlighetsintresset i det enskilda fallet väger tyngre. SPF har bedömt att det inte är möjligt att räkna upp de situationer där detta är aktuellt, utan att en avvägning med utgångspunkt i de redovisade kriterierna alltid måste göras i det enskilda fallet. Då uppgifter som enligt denna publiceringsregel undantas inte är sekretessbelagda kommer de fortfarande att vara tillgängliga med stöd av handlingsoffentligheten hos den myndighet som förvarar originalhandling.

Ovanstående begränsningar av vad som ska ingå i *kopiesamlingen* gäller inte handlingar som tidigare publicerats i ett medium som omfattas av grundlagsskyddet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Detta innebär t.ex. att tidningsartiklar och tryckta utredningar återges utan att personuppgifter maskeras.

Personuppgiftslagen kan inte anses kräva begränsningar i samband med vidare spridning av sådant material som redan har publicerats och som åtnjuter grundlagsskydd för den ursprungliga spridningen (se prop. 1997/98:44 s. 53).

Begränsningar på grund av upphovsrättslagen

Från publicering i *Estoniasamlingen* ska upphovsrättsliga verk och prestationer som omfattas av närstående rättigheter undantas.

Detta gäller dock inte om

- rättigheterna till verket eller prestationen innehas av svenska staten (genom någon myndighet),
 - verket eller prestationen utgör en del av vad som anförts inför en svensk myndighet, t.ex. lämnats in som en naturlig del av ett ärende hos en myndighet, eller
 - samtliga rättighetsinnehavare ifråga samtyckt till publiceringen.
-

Enligt 9 § upphovsrättslagen är vissa typer av handlingar helt undantagna från upphovsrätt. Det gäller främst författningar, beslut av myndigheter, yttranden av svenska myndigheter och officiella översättningar av dessa olika handlingar.

Publicering som baserar sig på samtycke är främst aktuellt när det gäller material från massmedier. Ett samtycke till publicering av sådant material ska lämnas i form av ett bindande licensavtal. Då ambitionen ändå inte är att *Estoniasamlingen* ska innehålla allt mediematerial är det i detta sammanhang inget problem att basera publiceringen på samtycke.

Information till användare och registrerade

Information om ändamålet med *Estoniasamlingen* och om vilka kategorier av personuppgifter som denna innehåller ska på ett tydligt sätt lämnas till användare av samlingen.

SPF ska genom särskilt utskick informera de personer vars uppgifter kan antas förekomma i *Estoniasamlingen* om denna behandling. Det sagda gäller inte om SPF saknar tillgång till aktuella adressuppgifter beträffande dessa personer och sådana uppgifter heller inte enkelt kan inhämtas.

Genom dessa två regler anser SPF att personuppgiftslagens krav på information till den registrerade fullgörs.

Användare av Estoniasamlingen ska upplysas om att personuppgiftslagen gäller deras egen behandling av personuppgifter som hämtas från samlingen.

Den som hämtar personuppgifter från Estoniasamlingen för annat än rent privata ändamål eller rent journalistiska ändamål måste beakta personuppgiftslagens regler.

Det ska finnas enkla metoder för användarna av Estoniasamlingen att påtala missförhållanden, t.ex. vad det gäller felaktig behandling av personuppgifter eller upphovsrättsintrång.

När uppgifter i en handling eller hela handlingen av rättsliga skäl utlämnats ska användare upplysas om att så har skett genom en hänvisning till den i denna skrift presenterade och rådande publiceringspolicy.

Användare av Estoniasamlingen ska informeras om att fel och brister kan finnas i samlingen. Användare bör därför inte obeaktat grunda beslut på den information som finns i samlingen.

SPF har lagt ner stor kraft på att Estoniasamlingen ska vara fullständig och rättvisande. Arbetet med Estoniasamlingen är emellertid förknippat med en mängd felkällor av såväl mänsklig som teknisk natur. Det är därför nödvändigt för SPF att friskriva sig från att Estoniasamlingen är komplett och att dess innehåll till alla delar är korrekt.

Om en handling på grund av bestämmelser i upphovsrättslagen eller personuppgiftslagen (d.v.s. ej sekretesslagen) inte kan publiceras i sin helhet ska användare av Estoniasamlingen upplysas om att handlingen i sin helhet kan erhållas med stöd av handlingsöfentligheten hos den myndighet som förvarar densamma i pappersform. ■



Materialet för registrering har samlats in från regeringskansliet, myndigheter, anhörig- och överlevandeorganisationer, massmedier och andra institutioner och organisationer som på olika sätt haft beröring med Estoniakatastrofen.