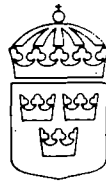


Konstitutionsutskottets betänkande

1988/89:KU38

Sekretesskydd för uppgifter i bibliotekens
låntagarregister



1988/89
KU38

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet ett särskilt spörsmål som diskuterats i proposition 1988/89:67, nämligen frågan om sekretesskydd för uppgifter i bibliotekens låntagarregister. Frågan tas upp i tre följdmotioner samt i fyra motioner från de allmänna motionstiderna 1988 och 1989. I propositionen har gjorts den bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl att införa en regel om sekretess på detta område. I samtliga motioner föreslås emellertid ett sådant sekretesskydd.

Under ärendets behandling i utskottet har yttrande över propositionen och motionerna inhämtats från kulturutskottet. Därefter har utskottet upprättat en promemoria (lagrådsremiss) med förslag till en ny bestämmelse i sekretesslagen enligt vilken sekretess i biblioteksverksamhet skall kunna gälla för uppgift i register om enskilda bibliotekslån. På utskottets begäran har lagrådet yttrat sig över förslaget. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Till betänkandet har fogats promemorian (*bilaga 1*), kulturutskottets yttrande (*underbilaga 1* till bilaga 1), konstitutionsutskottets lagförslag (*underbilaga 2* till bilaga 1) samt lagrådets yttrande (*bilaga 2*).

Utskottet hemställer att riksdagen antar det framlagda lagförslaget, som föreslås träda i kraft den 1 oktober 1989.

Genom utskottets ställningstagande har syftet med motionerna tillgodosetts.

Motionerna

1988/89:K6 av Birgit Friggebo m.fl. (fp) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 1),

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring innebärande att sekretessbestämmelser för folkbibliotekens låntagarregister införs,

1988/89:K8 av Bengt Kindbom m.fl. (c) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 2),

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om sekretess för bibliotekens låntagarregister.

1988/89:K9 av Kent Lundgren (mp) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 4),

4. att riksdagen ger regeringen till känna att sekretess också bör införas för bibliotekslåningen.

1988/89:KU38

Motioner från allmänna motionstiden 1988

1987/88:K401 av Inger Koch (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av sekretesslagen så att sekretess skall gälla inom det allmänna biblioteksväsendet för uppgift som angår enskilda förbindelse med verksamheten.

1987/88:K403 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 7).

7. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att folkbiblioteks låneregister inte skall vara offentlig handling.

Motioner från allmänna motionstiden 1989

1988/89:K401 av Claes Roxbergh och Hans Leghammar (båda mp) vari yrkas att riksdagen beslutar om en sådan komplettering av sekretesslagen att uppgifter om boklån sekretessbeläggs.

1988/89:K432 av Elisabeth Fleetwood (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om förstärkt sekretess för låntagarregister inom det allmänna biblioteksväsendet.

Utskottet

Utskottets förslag till en ny bestämmelse i sekretesslagen (9 kap. 22 §) har lämnats utan erinran av lagrådet. Med hänvisning till vad som anförts i lagrådsremissen får utskottet föreslå att riksdagen antar det i underbilaga 2 till bilaga 1 framlagda lagförslaget. Den nya sekretessregleringen gör det nödvändigt för berörda bibliotek att få tid att lägga upp sina register på sådant sätt att offentlighetsprincipen uppfylls i fråga om de uppgifter i registren som inte omfattas av den nya sekretessbestämmelsen. Med hänsyn härtill bör lagförslaget inte träda i kraft förrän den 1 oktober 1989. Genom utskottets ställningstagande har syftet med motionerna i ärendet tillgodosetts.

Hemställan

Utskottet hemställer

beträffande *sekretesskydd för uppgifter i bibliotekens låntagarregister*

att riksdagen med anledning av proposition 1988/89:67 och med anledning av motionerna 1987/88:K401, 1987/88:K403 yrkande 7, 1988/89:K6 yrkande 1, 1988/89:K8 yrkande 2, 1988/89:K9 yrkande 4, 1988/89:K401 och 1988/89:K432 antar det i *underbilaga 2 till bilaga 1*

framlagda lagförslaget med den ändringen att lagen skall träda i kraft
den 1 oktober 1989.

1988/89:KU38

Stockholm den 18 maj 1989

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s),
Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun
(s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson
(s), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla
Pettersson (s), Stig Bertilsson (m) och Ingela Mårtensson (fp).

Sekretesskydd för uppgifter i bibliotekens låntagarregister

Protokoll 1988/89:37

Bilaga 3

I proposition 1988/89:67 om sekretessfrågor inom undervisningsväsendet m.m. behandlas i avsnittet Sekretesskyddet för uppgifter i bibliotekens låntagarregister (prop. s. 31) en framställning till justitiedepartementet från Göteborgs biblioteksnämnd om att sekretess skall gälla för uppgifter i låntagarregistren i den allmänna biblioteksverksamheten.

Framställningen, som remissbehandlades, fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Ett par remissinstanser ansåg att sekretessfrågan borde utredas ytterligare. Några remissinstanser, bl.a. justitieombudsman Hans Ragnemalm och datainspektionen, avstyrkte förslaget. Från några håll påpekades att behovet av litteraturvetenskaplig forskning måste beaktas vid en eventuell lagändring. Flertalet remissinstanser var dock positiva till förslaget. Ett stort antal kommuner och bibliotek, som på eget initiativ yttrat sig över biblioteksnämndens framställning, anslöt sig till denna.

I propositionen gjorde föredragande statsrådet – efter att ingående ha redovisat de skäl som talar för offentlighet och det behov av sekretess som kan ligga bakom önskemålet i framställningen – den bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl att införa en regel om sekretess på området (prop. s. 32 f.).

Förevarande fråga i propositionen har tagits upp i sju motioner, nämligen dels i följdmotionerna 1988/89:K6 yrkande 1 av Birgit Friggebo m.fl. (fp), 1988/89:K8 yrkande 2 av Bengt Kindbom m.fl. (c) och 1988/89:K9 yrkande 4 av Kent Lundgren (mp), dels i motionerna från allmän motionstid 1987/88:K401 av Inger Koch (m), 1987/88:K403 yrkande 7 av Bengt Westerberg m.fl. (fp), 1988/89:K401 av Claes Roxbergh och Hans Leghammar (båda mp) samt 1988/89:K432 av Elisabeth Fleetwood (m). Den genomgående uppfattning som kommit till uttryck i motionerna är att en sekretessbestämmelse bör införas.

Sedan utskottet den 16 mars 1989 beslutat bereda kulturutskottet tillfälle att yttra sig över förevarande avsnitt i propositionen jämte ovannämnda motioner har kulturutskottet avgivit det i *bilaga 1*¹ intagna yttrandet.

Konstitutionsutskottet får anföra följande. Den i ärendet diskuterade frågan gäller alltså om i sekretesslagen bör införas en sekretessbestämmelse som gör det möjligt att sekretesskydda uppgifter i biblioteks låntagarregister om enskildas lån av i första hand böcker. Vid biblioteken förekommer utlåning även av talböcker, grammofonskivor, videogram, diabilder, grafik m.m. Det finns inte anledning att göra någon principiell skillnad mellan uppgifter om sådana lån och uppgifter om boklån. När det i den fortsatta framställningen talas om boklån avses även dessa andra slag av lån.

Innan utskottet kommer in på avvägningen mellan intresset av bibehållen offentlighet för uppgifter om lån och det behov av sekretess för uppgifterna som kan föreligga vill utskottet först nämna något om de sekretessregler och de organ som det här gäller.

¹Här fogat som underbilaga 1.

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. En närmare avgränsning av lagens tillämpningsområde görs i 1 kap. 6 och 8 §§. Utgångspunkten för dessa bestämmelser är att lagen endast avser sådana organ vid vilka det kan förekomma allmänna handlingar.

Reglerna om allmänna handlingars offentlighet skall enligt 2 kap. 3 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) tillämpas av myndighet samt av riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling, dvs. kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige. Med myndighet förstås här i enlighet med terminologin i regeringsformen varje organ som ingår i den offentlighetsstatliga och kommunala organisationen. Enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen gäller de olika förbuden i lagen för myndighet och vissa på närmare angivet sätt till myndigheterna anknutna personer (anställda m.fl.). I 1 kap. 8 § sekretesslagen förskrivs – i anslutning till TF:s nyss återgivna bestämmelser – att vid tillämpningen av lagen skall med myndighet jämföras riksdagen, kyrkomötet och beslutande församling.

Enligt 1 kap. 8 § gäller vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också handlingar hos vissa i en bilaga till sekretesslagen uppräknade enskilda organ utanför myndighetsområdet, dock endast i den mån handlingarna hör till i bilagan angiven verksamhet hos organet.

Kulturutskottet har i sitt yttrande lämnat en översikt över biblioteksväsendet i Sverige. Redovisningen upptar flertalet av de bibliotek där offentlighetsprincipen gäller för de låneuppgifter som nu avses.

Av kulturutskottets yttrande följer att det enligt dess mening inte finns anledning att i fråga om den sekretess som nu diskuteras göra någon principiell åtskillnad mellan de olika bibliotek där offentlighetsprincipen för uppgifter av aktuellt slag för närvarande gäller.

I propositionen och i kulturutskottets yttrande finns redogörelser för de olika slag av system för registrering av lån som förekommer. Som där framgår tillförs registren i huvudsak uppgifter om låntagaren, om det som lånas ut och om när lånetiden går ut. Uppgifterna bevaras olika länge bl.a. beroende på vilket system som tillämpas och i viss mån vilket biblioteksorgan som det är fråga om.

Utskottet övergår härefter till avvägningen mellan intresset av bibehållen offentlighet för uppgifter om lån och det behov av sekretess för uppgifterna som kan föreligga.

Som framhållits i propositionen, flertalet motioner och i kulturutskottets yttrande är intresset av offentlighet när det gäller uppgifter om enskilda lån i bibliotek begränsat. Utskottet delar bedömningen att det intresse som finns av insyn i bibliotekens verksamhet i bl.a. kontrollsyfte bör kunna tillgodoses, även om möjlighet införs att belägga uppgifter om enskildas boklån med sekretess.

Vad angår bedömningen av frågan om känsligheten från integritetssynpunkt för uppgifter om vilka böcker en person lånar gör utskottet samma värdering som kulturutskottet. Utskottet anser således sammanfattningsvis att sådana uppgifter normalt sett inte kan anses vara särskilt integritetskänsliga men att det i det enskilda fallet kan finnas risk för att sådana uppgifter

används på ett sätt som för låntagaren leder till skada eller men. Möjligheten att kartlägga en persons intresseområden kan av vissa personer uppfattas som ett hot mot den personliga integriteten.

Vid en samlad bedömning av de skäl som talar för och de skäl som talar mot införande av en sekretessbestämmelse på förevarande område finner utskottet, i likhet med den uppfattning som kommit till uttryck i motionerna och med kulturutskottet, att skälen för en sekretessbestämmelse väger tyngst. I sekretesslagen bör således införas en bestämmelse som gör det möjligt att skydda registeruppgifter om lån vid bibliotek. Skäl att därvid göra någon åtskillnad mellan olika slag av register föreligger inte. När det gäller uppgifter i de databaserade registren finns i sammanhanget anledning erinra om vad som framhållits i propositionen och yttrandet, nämligen att tillgängligheten till dessa uppgifter i viss utsträckning torde kunna begränsas genom föreskrifter av datainspektionen.

I likhet med kulturutskottet förordar konstitutionsutskottet att bestämmelsen skall äga tillämpning på alla de biblioteksorgan som har att tillämpa reglerna om allmänna handlingars offentlighet. I bestämmelsen bör anges att den gäller "biblioteksverksamhet för uppgift i register om enskilda lån". Bestämmelsen tar i första hand sikte på uppgifter om allmänhetens lån.

När det gäller lån av tjänstemän som är anställda hos myndighet får man skilja mellan olika situationer. Således torde en tjänstemans "lån" av facklitteratur som han behöver för sin tjänst inte vara att betrakta som lån av enskild i den i bestämmelsen angivna bemärkelsen. Om han däremot för egen räkning lånar hem en bok faller detta lån inte inom hans tjänstgöring utan är att betrakta som lån av det slag som åsyftas i bestämmelsen. I praktiken torde några komplikationer i tillämpningen knappast böra uppstå. När det gäller en tjänstemans "lån" torde man nämligen, om annat inte framgår, kunna utgå ifrån att lånet sker i tjänsten.

Som kulturutskottet anfört (yttr. s. 12) är det till fyllest att sekretessbestämmelsen begränsas till att avse *dels* uppgift om vem eller vilka som har lånat en viss titel, *dels* uppgift om vilka titlar som viss person har lånat. Med uppgift om lån bör likställas uppgifter om reservation eller annan typ av beställning. Eftersom låneregistren i fortsättningen kommer att kunna innehålla uppgifter för vilka sekretess råder blir det inte möjligt att registren i sin helhet hålls tillgängliga för allmänheten. Inte heller får uppgift om låntagare o.d. föras in i för allmänheten tillgängliga bokregister (kartotek) o.d.

Med anledning av vad som i kulturutskottets yttrande anförts om "öppna lånesystem", varmed torde avses ett lånesystem där låntagaren på "sticka" e.d. själv antecknar sitt namn m.m., får utskottet anföra följande. Den föreslagna sekretessbestämmelsen avser endast uppgifter om lån som tillförts ett register. En låneprocedur som innebär att låntagaren markerar sitt boklån med en "sticka" eller liknande påverkas således inte av förslaget. Vad som i yttrandet anförts om att åtgärden skulle innebära ett avstående från sekretesskydd från låntagares sida saknar härvidlag betydelse. Skulle av låntagare gjorda markeringar om lån sedermera sammanföras till ett register synes emellertid den nu föreslagna bestämmelsen bli tillämplig på det sålunda sammanförda registret. Om låntagaren själv gör en anteckning om

lånet i ett allmänt tillgängligt kartotek e.d. blir uppgifterna självfallet inte föremål för sekretess.

1988/89:KU38

Bilaga 1

Utskottet vill i anslutning till kulturutskottets förslag om ändring av forskningsbibliotekens lånerutiner för att få till stånd ett undantag från det föreslagna sekretesskyddet vid lån utöver viss kortare tid tillägga följande. En lämplig rutin synes vara att bibliotekens låneblanketter/ beställningsblanketter kompletteras med en blanketttext av innehåll att uppgift om låntagarens boklån får lämnas ut till annan som vill låna boken. I och med att låntagaren skriver under en sådan blankett erhålls samtycke till eftergivande av sekretesskyddet. Ett sådant samtycke är giltigt, se 14 kap. 4 § sekretesslagen. Det är dock att märka att krav på samtycke ej får ställas som villkor för lån som skall gälla under normal lånetid.

I likhet med vad som föreslagits i yttrandet bör sekretessbestämmelsen även omfatta juridiska personers lån vid bibliotek av hänsyn till behovet av skydd för deras förhållanden av ekonomisk natur. Som exempel kan nämnas att konkurrenter till ett företag som bedriver utvecklingsforskning inom ett visst område har intresse av vilken litteratur detta företag eventuellt lånar för ändamålet.

När det gäller frågan om vilket skaderekvisit som bör gälla för den föreslagna sekretessbestämmelsen anser utskottet på de skäl som kulturutskottet redovisat att detta bör utformas så att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men för den som uppgiften avser. Presumtionen bör således vara för sekretess (s.k. omvänt skaderekvisit).

Bestämmelsen bör intas som en ny bestämmelse (22 §) i sekretesslagens 9 kap. (Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållande av såväl personlig som ekonomisk natur). Sekretesstiden bör bestämmas till 20 år. Meddelarfrihet bör gälla för de sekretesskyddade uppgifterna.

Utskottets förslag till ny sekretessbestämmelse är intaget i *bilaga 2*¹.

¹Här fogat som underbilaga 2.

Kulturutskottets yttrande

1988/89:KrU4y

Sekretesskydd för uppgifter i bibliotekens låntagarregister

1988/89:KU38

Bilaga 1

Underbilaga 1

Till konstitutionsutskottet

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

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

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

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

Vissa bakgrundsuppgifter

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

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

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

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

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

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

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

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

De uppgifter som tillförs registren är – förutom uppgifter om låntagaren

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

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

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

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

Utskottet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm den 18 april 1989

På kulturutskottets vägnar

Ingrid Sundberg

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

1988/89:KU38

Bilaga 1

Underbilaga 1

Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100)¹ skall införas en ny paragraf, 9 kap. 22 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 22 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

¹Lagen omtryckt 1988:9.



LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-05-11

Närvarande: justitierådet Nils Mannerfelt, justitierådet Bertil Freyschuss, regeringsrådet Åke Bouvin.

Enligt utdrag av allmänt protokoll 1988/89:37 vid sammanträde den 9 maj 1989 med riksdagens konstitutionsutskott har utskottet beslutat inhämta lagrådets yttrande över ett inom utskottets kansli upprättat förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lars Hesser.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

De protokoll rätt utdraget
Estyger s