

Bolagsverket
851 81 Sundsvall

Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – Bolagsverkets utlämnande av personuppgifter till Bisnode AB

Datainspektionens beslut

För att undvika att Bolagsverkets utlämnande av personnummer och samordningsnummer till Bisnode AB blir att bedöma som olagligt, måste verket minimera riskerna för att bolag inom Bisnodekoncernen behandlar uppgifterna på ett sätt som strider mot personuppgiftslagen.

Datainspektionen konstaterar att Bolagsverket inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera dessa risker.

Datainspektionen förutsätter att Bolagsverket vidtar tillräckliga åtgärder för att minimera riskerna för att bolag inom Bisnodekoncernen behandlar personnummer och samordningsnummer, som Bolagsverket lämnat ut, på ett sätt som strider mot personuppgiftslagen.

Redogörelse för tillsynsärendet

Tillsynsärendet inleddes efter att ett klagomål kommit in till Datainspektionen. Klaganden anser att den försäljning av personuppgifter som Bolagsverket ägnar sig åt kan leda till att den enskildes integritet kränks. Klaganden anser vidare att enskilda riskerar att utsättas för kriminell verksamhet eftersom hela personnummer lämnas ut från Bolagsverket. Klaganden anför att Bolagsverket sålt hans personuppgifter, inklusive personnummer, till företaget Marknadsinformation Analys AB som i sin tur sålt uppgifterna vidare till det företag som skickat direktreklam till honom.

Datainspektionen begärde att Bolagsverket skulle yttra sig över klagomålet och besvara ett antal frågor. Inom ramen för tillsynsärendet har Datainspektionen också ställt frågor som rör Bolagsverkets e-tjänst

”Urvalslista” och sökfunktionen i e-tjänsten ”Sök företagsfakta”. Tillsynen avseende ”Urvalslista” och sökfunktionen i e-tjänsten ”Sök företagsfakta” har slutförts inom ramen för ett annat tillsynsärende med diarienummer 2148-2014.

Av den utredning som gjorts i ärendet har bland annat följande framkommit.

Bolagsverket har ett avtal med Bisnode AB om att tillhandahålla information ur Näringslivsregistret. Näringslivsregistret används som en gemensam benämning för information i en rad register hos Bolagsverket, bland andra aktiebolagsregistret och handels- och föreningsregistret. Enligt avtalet har Bisnode AB rätt att vidareförmedla information från Bolagsverket till annan juridisk person inom samma koncern som Bisnode AB under förutsättning att den juridiska personen ägs till minst 50 procent av Bisnode AB eller Bisnode AB:s moderbolag. Avtalet anger att en sådan mottagande juridisk person har rätt att i sin verksamhet skapa informationsprodukter utifrån Bolagsverkets information och tillhandahålla dessa till sina kunder. Av handlingarna i ärendet framgår att Marknadsinformation Analys MIA AB är ett av de bolag inom Bisnodekoncernen som omfattas av avtalet.

Avtalet omfattar både aviseringsinformation och onlineinformation ur Näringslivsregistret. Enligt Bolagsverkets beskrivning innebär det följande. Att Bisnode AB får aviseringsinformation ur Näringslivsregistret innebär att Bolagsverket dagligen och helt automatiserat levererar all registrering, det vill säga alla förändringar, som gjorts i registret under det senaste dygnet. Aviseringsinformationen uppdaterar den kopia av Näringslivsregistret som Bisnodekoncernen har sedan lång tid tillbaka. Det är Bisnode AB som är mottagare av aviseringsinformationen.

Vidare har Bolagsverket beskrivit att Bisnode AB får onlineinformation ur Näringslivsregistret på två sätt. Det ena sättet är att information överförs från maskin till maskin i så kallade XML-paket då Bisnode AB ställer en fråga. Paketet innehåller den information som Bisnode AB beställt enligt avtalet. Inloggning sker via certifikat och leveransen av uppgifterna sker via web-service. Både Bisnode AB och andra bolag inom koncernen, som Bisnode AB enligt avtalet har rätt att vidareförmedla uppgifter till, ges möjlighet att ta emot information på detta sätt.

Enligt Bolagsverket ger avtalet också Bisnode AB, via en s.k. IP-inloggning, rätt till onlineinformation genom Bolagsverkets e-tjänst Näringslivsregistret som finns tillgänglig på Bolagsverkets webbplats. När Bisnode ställer en fråga mot Näringslivsregistret via en IP-inloggning (IP-adress) känner systemet av att frågan kommer från en av de IP-adresser som Bisnode har angivit till

Bolagsverket i avtalet. Dessa IP-adresser kan tillhöra något annat av bolagen inom koncernen som Bisnode AB enligt avtalet har rätt att vidareförmedla uppgifterna till.

Bolagsverket har uppgett att när verket ingick avtalet med Bisnode AB bedömde verket att uppgifterna ska användas för kreditgivningsverksamhet eller för något av de andra ändamål som anges i t.ex. 1 a § handelsregisterförordningen. Därefter har uppgifterna, dagligen och helt automatiserat, lämnats ut på avtalat sätt utan att Bolagsverket gjort några ytterligare prövningar av utlämnandet.

Bolagsverket har vidare uppgett att det lämnar ut personnummer för direkt marknadsföring med stöd av 1 a § handelsregisterförordningen och 4 § handelsregisterlagen.

Bolagsverket har meddelat att verket påbörjat en översyn av ändamålen i samtliga befintliga aviseringsavtal och med att vidta de åtgärder som detta eventuellt kommer att föranleda. Bolagsverket avser även att införa en rutin med skriftliga ändamålsprövningar i samband med tecknande av aviseringsavtal.

Skäl för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Sverige är skyldigt att följa dataskyddsdirektivet 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Direktivet har införlivats i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204). För vissa verksamheter och i vissa avseenden har principerna i personuppgiftslagen preciserats i särskilda registerförfattningar. Av 2 § personuppgiftslagen framgår att om det i lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen så gäller de bestämmelserna istället för personuppgiftslagens bestämmelser. Det betyder, för Bolagsverkets del, att sådant som inte regleras särskilt i tillämpliga registerförfattningar ska bedömas enligt personuppgiftslagen.

Hur personuppgifter i Bolagsverkets register får behandlas följer bland annat av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) och den särskilda reglering som finns i bland annat handelsregisterlagen (1974:157), handelsregisterförordningen (1974:188), aktiebolagsförordningen (2005:559), förordningen (1987:978) om ekonomiska föreningar och förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket.

De i ärendet relevanta bestämmelserna i handelsregisterförordningen, aktiebolagsförordningen och förordningen om ekonomiska föreningar har i

princip samma ordalydelse. Nedan följer en redogörelse för de bestämmelser som i huvudsak reglerar handelsregistret. Där inte annat anges är bestämmelserna i de andra författningarna likalydande.

Det följer av 1 b § handelsregisterförordningen att Bolagsverket är personuppgiftsansvarig för handelsregistret.

Enligt 1 a § första stycket handelsregisterförordningen ska handelsregistret ge offentlighet åt den information som ingår i registret.

Bolagsverket ska utfärda bevis och utdrag ur verkets register. Det framgår av 4 § första punkten förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. Av 6 § första stycket instruktionen framgår att Bolagsverket får tillhandahålla tjänster som gäller verkets dokumentation.

Av 1 a § andra stycket handelsregisterförordningen framgår att i fråga om personuppgifter ska registret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för ett antal uppräknade ändamål, till exempel

1. affärsverksamhet, kreditgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där företagsanknuten information utgör underlag för prövningar eller beslut,
3. aktualisering, komplettering eller kontroll av företagsanknuten information som finns i kund- eller medlemsregister eller liknande register, eller
4. uttag av urval av personuppgifter för direkt marknadsföring, dock med den begränsning som följer av 11 § personuppgiftslagen.

Enligt 1 d § handelsregisterförordningen får Bolagsverket för de ändamål som anges i 1 a § medge direktåtkomst till handelsregistret.

I aktiebolagsförordningen 17 a § anges att Bolagsverket ska lämna ut uppgifter och vissa handlingar i aktiebolagsregistret på medium för automatiserad behandling, om det begärs. I handelsregisterförordningen och förordningen om ekonomiska föreningar finns inget särskilt angivet om utlämnanden på medium för automatiserad behandling.

Innehållet i handelsregistret regleras i handelsregisterlagen. Av 4 § handelsregisterlagen framgår att handelsregistret ska innehålla bland annat uppgifter om enskilda näringsidkares, bolagsmäns och revisorers namn, personnummer och postadress. Innehållet i aktiebolagsregistret respektive föreningsregistret regleras i 14 § aktiebolagsförordningen respektive 18 § förordningen om ekonomiska föreningar. Där framgår, genom hänvisningar till respektive lag, att när ett aktiebolag respektive en förening registreras ska Bolagsverket bland annat anteckna postadresser och personnummer avseende

till exempel styrelseledamöter, firmatecknare och revisorer. Det finns ingen bestämmelse som särskilt reglerar vilka personuppgifter som får lämnas ut. Det betyder att personuppgiftslagens bestämmelser blir tillämpliga i det avseendet.

Bolagsverket ska, enligt 1 c § handelsregisterförordningen, se till att det inte uppkommer något otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet eller några risker från säkerhetssynpunkt. För dessa syften får myndigheten i enskilda fall ställa upp villkor för behandlingen av personuppgifter. Motsvarande bestämmelser finns också för aktiebolagsregistret och föreningsregistret.

När det gäller tillämpliga bestämmelser i personuppgiftslagen kan särskilt nämnas att 9 § innehåller grundläggande krav på all behandling av personuppgifter. Här bör klargöras att begreppet behandling av personuppgifter enligt den lagen i princip omfattar allt som man kan tänkas göra med personuppgifter, det vill säga varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte. Det kan till exempel vara insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter (se 3 § personuppgiftslagen). Den personuppgiftsansvarige, dvs. den som, förenklat beskrivet, bestämmer över behandlingen, ska enligt de grundläggande kraven i 9 § bland annat se till att personuppgifter behandlas bara om det är lagligt samt att personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Vidare ska den personuppgiftsansvarige se till att de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. I 11 § personuppgiftslagen finns det särskilda bestämmelser som reglerar registrerades rätt att motsätta sig behandling av personuppgifter för ändamål som rör direkt marknadsföring. Vidare ska nämnas att 22 § personuppgiftslagen innehåller en bestämmelse om behandling av uppgifter om personnummer och samordningsnummer.

Datainspektionens bedömning

Det grundläggande ändamålet med de register som förs av Bolagsverket är att ge offentlighet åt den information som ingår i registren. Den dataskyddslagstiftning som finns till skydd för den personliga integriteten medför dock att det för behandling av personuppgifter måste finnas preciserade ändamål. Sådana ändamålsbestämmelser finns i bland annat 1 a § andra stycket handelsregisterförordningen. Det betyder att alla utlämnanden – som inte görs på grund av skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar

enligt bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet – måste prövas mot ändamålsbestämmelserna. Sådana utlämnanden måste givetvis också prövas mot andra tillämpliga bestämmelser.

Det är Bolagsverkets ansvar, i egenskap av personuppgiftsansvarig för personuppgifterna i Näringslivsregistret, att se till att utlämnandena är förenliga med tillämpliga bestämmelser. För att leva upp till det ansvaret behöver Bolagsverket bedöma lagligheten av både den egna behandling av personuppgifter som sker genom verkets utlämnande och mottagarens fortsatta behandling av uppgifterna.

Enligt Datainspektionens bedömning innebär gällande bestämmelser bland annat att Bolagsverket inte får lämna ut personnummer och samordningsnummer till Bisnode AB för direktmarknadsföringsändamål. Bolagsverkets registerförfattningar innehåller inte någon från bestämmelserna i personuppgiftslagen avvikande reglering av i vilka fall personnummer eller samordningsnummer får lämnas ut. Det medför att Bolagsverket måste göra en bedömning av om bestämmelserna i 9 och 22 §§ personuppgiftslagen tillåter att sådana personuppgifter behandlas för det ändamål som mottagaren uppger. Av den branschöverenskommelse som finns på området följer att det inte är förenligt med god sed att använda personnummer för direktmarknadsföringsändamål (se Swedish Direct Marketing Associations branschregler *Regler för användningen av personuppgifter mm vid direktmarknadsföring för försäljnings-, insamlings-, medlemsvärningsändamål och liknande*). Det innebär att användning av personnummer för direktmarknadsföringsändamål är i strid med 9 § första stycket punkten b personuppgiftslagen. Behandling av personnummer eller samordningsnummer för direktmarknadsföringsändamål har inte heller stöd i 22 § personuppgiftslagen (jfr. Kammarrättens i Stockholm dom 2006-06-23 i mål nr 8132-05). För det fall Bolagsverket lämnar ut personnummer till någon som verket har anledning att anta kommer att behandla uppgifterna i strid med personuppgiftslagen, till exempel för direktföringsändamål, är verkets utlämnande otillåtet.

Bolagsverket får inte lämna ut personuppgifter om det kan antas att mottagaren ska behandla personuppgifterna på ett sätt som inte är tillåtet enligt personuppgiftslagen eller annan tillämplig lagstiftning. Då strider redan själva utlämnandet mot kravet i 9 § första stycket punkten a personuppgiftslagen om att den personuppgiftsansvarige ska se till att personuppgifter behandlas bara om det är lagligt. Om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgifterna, efter utlämnandet, behandlas i strid med personuppgiftslagen så skyddas personuppgifterna också av

sekretess och får därför inte heller av den anledningen lämnas ut. Det följer av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bolagsverket lämnar dagligen, och helt automatiserat, ut personnummer och andra personuppgifter till Bisnode AB. Bisnode AB har enligt avtal med Bolagsverket rätt att vidareförmedla informationen till andra bolag inom samma koncern. Avtalet ger också möjlighet för dessa bolag att få personuppgifter direkt från Bolagsverket. Bolagen inom koncernen bedriver olika typer av verksamhet, bland annat kreditupplysning och direktmarknadsföring. När avtalet ingicks, bedömde Bolagsverket att uppgifterna ska användas för antingen kreditgivningsverksamhet eller för något av de andra ändamål som anges i till exempel 1 a § handelsregisterförordningen. Därutöver gör Bolagsverket inte några ytterligare bedömningar av om det är förenligt med gällande bestämmelser att lämna ut personuppgifterna.

Som framgår ovan får Bolagsverket inte lämna ut personnummer och samordningsnummer utan att först ha gjort en bedömning av om bestämmelserna i 9 och 22 §§ personuppgiftslagen tillåter att sådana personuppgifter behandlas för det ändamål som mottagaren uppger. Såvitt framgår i ärendet vet Bolagsverket inte vilket bolag som kommer att använda de personnummer och samordningsnummer som har lämnats ut till Bisnode AB och inte heller vad uppgifterna ska användas till. Såvitt framgår vet Bolagsverket inte heller vad de bolag, inom Bisnodekoncernen, som får personuppgifter direkt från verket ska använda uppgifterna till. Bolagsverkets kan därför inte anses ha gjort någon egentlig prövning av om utlämnandet av personnummer och samordningsnummer är tillåtet.

Bolagsverket kan, utifrån vad som framkommit i ärendet, inte heller på annat sätt anses ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera risken för att personuppgifter som lämnas till Bisnode AB används på sätt som kan medföra att redan Bolagsverkets utlämnande av personuppgifter blir att bedöma som olagligt.

Enligt 1 c § handelsregisterförordningen har Bolagsverket en skyldighet att se till att det inte uppkommer något otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet. För det syftet får Bolagsverket i enskilda fall ställa upp villkor för behandlingen av personuppgifter. Bestämmelsen torde vara tillkommen för att betona det ansvar Bolagsverket har för att se till att utlämnanden av personuppgifter är förenliga med den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten.

Datainspektionen har uttryckligen frågat Bolagsverket i vilka fall och på vilket sätt Bolagsverket tillämpar 1 c § handelsregisterförordningen. Bolagsverket har bland annat uppgett att tillgång till de informationstjänster hos Bolagsverket som Bisnode AB har tillgång till, förutsätter att mottagaren tecknar ett avtal med Bolagsverket. I avtalet med Bisnode AB finns ett villkor som innebär att Bisnode AB inte får använda personuppgifterna från Näringslivsregistret i strid med bestämmelserna i personuppgiftslagen. Där anges också att uppgift om enskild firma är att betrakta som en personuppgift enligt personuppgiftslagen.

Det är Bolagsverkets ansvar, i egenskap av personuppgiftsansvarig för personuppgifterna i Näringslivsregistret, att se till att utlämnanden av personuppgifter ur registret är förenliga med tillämpliga bestämmelser i registerförfattningar och personuppgiftslagen. Att lämna ut uppgifter med ett villkor i ett avtal som anger att personuppgifter i Näringslivsregistret inte får användas i strid med bestämmelserna i personuppgiftslagen kan endast betraktas som en allmän påminnelse för mottagaren om dess skyldigheter enligt personuppgiftslagen. Enligt Datainspektionens uppfattning innebär inte förekomsten av ett sådant allmänt hållet villkor att Bolagsverket kan anses ha uppfyllt sin skyldighet att se till att de utlämnanden av personuppgifter som verket gör är förenliga med tillämpliga bestämmelser.

För att Bolagsverket ska kunna lämna ut personuppgifter på det sätt som sker enligt avtalet – det vill säga att samtliga uppgifter i registret lämnas ut till Bisnode AB utan att någon annan bedömning gjorts än att uppgifterna ska behandlas för något av de ändamål som anges i 1 a § handelsregisterförordningen – måste Bolagsverket, för att undvika att redan Bolagsverkets utlämnande av uppgifterna blir olagligt, minimera riskerna för att mottagarna behandlar personuppgifterna på ett lagstridigt sätt. För att åstadkomma detta, och därmed se till att enskildas rätt till skydd för sin personliga integritet beaktas vid behandlingen av personuppgifter, har Bolagsverket en möjlighet att ställa upp villkor enligt 1 c § handelsregisterförordningen.

Enligt Datainspektionens bedömning behöver sådana villkor vara mycket utförliga för att Bolagsverkets åtgärder för att minimera risken för olaglig behandling av personuppgifter, ska kunna anses tillräckliga. Villkoren måste tydligt precisera vilka personuppgifter som mottagaren får använda för vilka ändamål och också i övrigt precisera vilka krav som ställs på mottagarens behandling av personuppgifterna. Villkoren bör därför bland annat klargöra att mottagaren inte får behandla personnummer och samordningsnummer för direktmarknadsföring. Bolagsverket bör också utforma så precisa villkor att det inte kan antas att utlämnandena skulle medföra att uppgifterna

behandlas i strid med personuppgiftslagen (jfr. 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen och t.ex. RÅ 2002 ref. 54).

Det står inte klart för Datainspektionen hur Bolagsverket, vid utlämnande av personuppgifter enligt avtalet, uppfyller kravet att endast lämna ut personuppgifter för direkt marknadsföring avseende personer som inte skriftligen motsatt sig det i enlighet med 11 § personuppgiftslagen. Datainspektionen vill därför understryka att Bolagsverket har en skyldighet att se till att sådana personuppgifter aldrig lämnas ut för direktmarknadsföringsändamål i fall då utlämnandet inte sker för att myndigheten ska uppfylla sin skyldighet enligt bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet.

Sammanfattningsvis konstaterar Datainspektionen att Bolagsverket, för att undvika att Bolagsverkets utlämnande av personnummer och samordningsnummer till Bisnode AB blir att bedöma som olagligt, måste minimera riskerna för att bolag inom Bisnodekoncernen behandlar uppgifterna på ett sätt som strider mot personuppgiftslagen. Datainspektionen konstaterar att Bolagsverket inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera dessa risker.

Datainspektionen förutsätter att Bolagsverket vidtar tillräckliga åtgärder för att minimera riskerna för att bolag inom Bisnodekoncernen behandlar personnummer och samordningsnummer, som Bolagsverket lämnat ut, på ett sätt som strider mot personuppgiftslagen.

Beslutet kommer att följas upp.

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet skall ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär.

Överklagandet skall ha kommit in till Datainspektionen senast tre veckor från den dag beslutet meddelades för att kunna prövas. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö efter föredragning av juristen Lena Carlsson. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom och It-säkerhetsspecialisten Mikael Ejner deltagit.

Kristina Svahn Starrsjö

Lena Carlsson

Kopia till:

Personuppgiftsombudet Monika Vestin, Bolagsverket, 851 81 Sundsvall.
Klaganden i ärende 692-2013.