ULI
rapport 2002:1
Utvecklingsrådet för Landskapsinformation
www.uli.se • ökar, breddar, effektiviserar användning av geografisk information

Etik och geografisk information

Etiska avvägningar och möjligheter till reglering

Mia Andersson, ULI

Rapporten kan beställas via ULIs hemsida alternativt köpas direkt från ULIs kansli.
ULIs medlemspris är 100 kr exklusive moms och frakt.
Pris för icke ULI-medlemmar är 200 kr exklusive moms och frakt.

ULIs medlemmar har tillgång till rapporten i pdf-format på ULIs hemsida.

Hemsida www.uli.se

Beställningsadress ULI, 801 82 Gävle
Telefon 026-61 10 50 • Fax 026-61 32 77 • E-post uli@uli.se

ISSN 1101-8895
ISRN ULI-RS-02/1 - SE

Etik och geografisk information
ULI, Utvecklingsrådet för Landskapsinformation
© Utvecklingsrådet för Landskapsinformation
Juni 2002
Upplaga 700 exemplar
Strålins tryckeri, Grycksbo

ULI rapport 2002:1

Etik och geografisk information

Etiska avvägningar och möjligheter till reglering

Mia Andersson, ULI
juni 2002

Förord

ULI, Utvecklingsrådet för Landskapsinformation, är en ideell förening av svenska organisationer. Föreningen verkar för ökad, breddad och effektivare användning av geografisk information. En närmare presentation återfinns på www.uli.se.

Geografisk informationsteknik genomgår en snabb utveckling. Företag, förvaltningar och andra organisationer tillgodogör sig detta genom att organisera informationshanteringen efter nya tekniska förutsättningar. För att effektivt nyttja den nya tekniken krävs en god informationsinfrastruktur med överenskomna definitioner av begrepp och deras inbördes relationer, d v s standardisering. ULI engagerar sig också inom andra viktiga områden såsom kompetensutveckling, forskningssamverkan, etiska aspekter på informationshantering samt anpassning av lagstiftning.

Etik och geografisk information (GI) är ett av fyra områden som prioriterats i ULIs vision 2006. ULI ser som sin uppgift att föra fram och debattera etiska frågor i samband med användandet av GI. Målet är att etiska avvägningar skall vara regel vid hantering av geografisk information. Vid ett flertal tillfällen har ULI haft etiska frågor på programmet i form av seminarier. Följande rapport beskriver användningen av geografisk information ur ett etiskt perspektiv. ULI har härigenom ambitionen att sprida kunskap om lagstiftning och hantering av etiska aspekter kring GI. Rapporten syftar till att belysa och sprida erfarenheter till andra organisationer, vilket gör att etiska avvägningar förhoppningsvis kan underlättas och beaktas.

ULI vill härmed tacka alla de som på olika sätt bidragit till denna rapport. Lantmäteriverket har givit ett värdefullt bidrag genom Malin Baggesen, Diana Sarmiala och Asta Zetterqvist som under sin traineetjänstgöring utfört intervjuer och skrivit underlag till delar av rapporten. Lantmäteriverket har genom Stefan Björkhammar, Monika Pettersson och Ulf Lundqvist lämnat värdefulla synpunkter. I övrigt har Jan Hallebro, Lantmäteriverket, Marianne Christensson, Svenska kommunförbundet och Patrik Ottoson, ULI granskat och givit synpunkter. Ett särskilt tack till alla som ställt upp vid intervjuer och till alla er som besökte ULIs hemsida och deltog i enkätundersökningen. ULI hoppas att ni kommer att ha nytta av denna rapport!

Abstract

The technical development within geographic information management gives new conditions for acquisition, preparation, analyses and distribution of geographic information. This development effects for example ethic considerations. Therefore, it is important to consider ethical aspects within organisations that handle or manage geographic information. The use of geographic information is partly governed by law and internal rules within organisations. Nevertheless, the laws sometimes need a supplement concerning adjustments of ethics and geographic information. Some organisations have developed internal rules or policies, which regulate the use of geographic information. However, many organisations have no internal rules, which force the staff to decide which analyses and presentations that ought to be done and which data that can be handed out. The increased use and distribution of geographic information faces great responsibility on the staff, who have control and responsibility for the information.

All authorities that ULI has interviewed as well as the majority of the informants that have responded to ULI´s enquiry, consider ethics as an important issue within geographic information. The interviewed authorities have described situations where geographic information can hold sensitive ethic aspects or be used in a way that can cause damage or harm. For example, the possibility to use collected information for other purposes than planned. The geographic information can also be sensitive, if it is combined with other information or if it contains personal information. Data are distributed in different ways depending on the character of the information and considering law. Different persons within the authorities decide about handing out the information, depending on which authority. Despite existing laws, many authorities consider that the distribution of data should be regulated through policies, guidelines or written advises on how to act in different situations. Nevertheless, the majority of the informants consider that most parts already are adjusted by law, although some laws could need to be made clear to facilitate their practical use. The need for increasing consciousness and illustrating the diversity of these issues is emphasised.

A number of examples present how some organisations handle ethics and geographic information. From these examples, ULI has performed an enquiry. 160 persons answered the enquiry and judged the examples from their individual point of view. The majority (58%) indicates that their organisations handle information that can be considered sensitive in an ethic point of view. Only a minority (21%) indicates that they work for organisations that have policies including ethical aspects. Issues about ethics and morals are difficult. What one person finds normal - right or true - might not be the case for another. Many times the organisations are not even aware that they make ethic or moral choices. Other organisations have a more deliberate attitude and develop ethic rules on how to govern their activities. These rules must be developed with the awareness that they never can direct, just be a support and basis for discussions.

Sammanfattning

Teknikutvecklingen inom området för geografisk informationsbehandling ger nya möjligheter för insamling, behandling, analys och spridning av geografisk information. Denna utveckling påverkar olika områden, t ex etik. Det är därför viktigt att organisationer som handhar eller behandlar geografisk information beaktar etiska frågor. Lagstiftning och organisationers interna regler styr till viss del användandet av geografisk information. Lagarna behöver dock ibland kompletteras vid avvägningar beträffande etik och geografisk information. Därför har vissa organisationer utarbetat interna regler eller policydokument som reglerar den geografiska informationens användningsområden. Många organisationer har dock inga fastställda regler, vilket medför att enskilda medarbetare måste avgöra vilka analyser och presentationer som bör göras och vilka data som kan lämnas ut. Den ökade användningen och spridningen av geografisk information ställer ett stort ansvar på de som kontrollerar och ansvarar för informationen.

Alla myndigheter som ULI intervjuat samt majoriteten av informanterna i ULIs enkätundersökning anser att etik är en viktig fråga vid behandling av geografisk information. Myndigheterna beskriver situationer där geografisk information kan innehålla etiskt känsliga uppgifter eller användas på ett sätt som på olika sätt kan orsaka skada. Ett exempel är möjligheten att använda insamlad information till andra ändamål än uppgiftslämnaren tänkt sig. Den geografiska informationen kan också uppfattas som känslig om den kombineras med andra uppgifter eller om den innehåller personuppgifter. Beslut om utlämnande av geografisk information skall baseras på rådande lagstiftning. Intervjuerna visar dock att besluten skiljer sig beroende på vilken organisation som handhar informationen. Förutom lagstiftning anser flera myndigheter att utlämnandet bör regleras med hjälp av en policy, riktlinjer, skrivna råd eller anvisningar för hur man skall gå till väga i svåra situationer. Majoriteten av de intervjuade myndigheterna anser dock att det mesta redan är reglerat med lagstiftning, men att några lagar kan behöva förtydligas för att underlätta den praktiska användningen. Det betonas att det är viktigt att öka medvetenheten och att belysa dessa frågor mångsidigt.

I ett antal praktikfall presenteras några organisationers sätt att hantera etik och geografisk information. Med utgångspunkt i dessa praktikfall har ULI genomfört en enkätundersökning, vilken visar hur individer från olika organisationer bedömer informationen utifrån etiska aspekter. Enkäten besvarades av 160 personer. Majoriteten (58%) av dessa anger att deras organisationer handhar information som kan vara etiskt känslig. Endast en mindre andel (21%) arbetar för organisationer som har en policy, vilken innefattar etiska aspekter. Frågor om etik och moral är svåra att hantera. Det som en människa tycker är normalt - rätt eller sant - finner en annan helt förkastligt. Många gånger är organisationer inte ens medvetna om att de gör etiska eller moraliska val. Andra organisationer har ett mer medvetet förhållningssätt och arbetar fram etiska regler för hur deras verksamhet skall skötas. Dessa regler måste utarbetas med vetskapen om att reglerna aldrig kan vara styrande utan enbart ses som stöd och underlag för diskussioner.

Innehållsförteckning

Förord 4
Abstract 5
Sammanfattning 6
Inledning 9
- Syfte 9
- Metod och material 9
- Avgränsning 10
- Disposition 10

Etik och etiska värden 13
Geografisk information 15
Möjligheter till reglering 17
- Individuellt och kollektivt ansvar 18
- Lagar som berör hanteringen av geografisk information 18
- Personuppgiftslagen 19
- Lagen om fastighetsregister 21
- Lagen om skydd för landskapsinformation 22
- Lagen om den officiella statistiken 22
- Offentlighetsprincipen 22
- Tryckfrihetsförordningen 23
- Sekretesslagen 23
- Interna regler och policy 24
- Myndigheters arbete med etikfrågor 24

Etiska avvägningar rörande GI 27
- Utlämnande och reglering av geografisk information 27
- Etik och geografisk information enligt ULIs enkätundersökning 29
- Praktikexempel från organisationer som handhar geografisk information 31
  - Nyinflyttade barnfamiljer söker lämpligt boendeområde där det finns jämnåriga barn 32
  - Ekonomisystem för att beräkna ersättning för tandvård till barn och ungdomar 35
  - Planering av busslinje anpassad för funktionshindrade 37
  - Fastighetsbeteckningar på Internet 38
  - Fastigheter med höga radonhalter 39
  - Bostadsplanering med hjälp av GIS 41
  - Äldres hälsa och vårdbehov 43

Diskussion 45
- Lag och etik 46
- Etiska regler och policy 47

Bilaga 1 Ordförklaringar 48
Bilaga 2 Intervjufrågor 49
Bilaga 3 Enkätundersökning 51
Källförteckning 57

Inledning

Det ständiga flödet av information är ett av vår tids kännetecken. Informationstekniken, IT, har förändrat våra möjligheter att kommunicera och analysera information om vår omgivning samt att fatta beslut. Många beslut påverkas genom information från vår omgivning. Information som är kopplad till eller beskriver en plats eller ett område, benämns här geografisk, lägesbunden, rumslig eller spatial information. Utvecklingen av teknik för behandling av och kommunikation med geografisk information påverkar olika områden t ex etik. Hantering av lägesbunden information och geografiska analyser ger anledning till många olika typer av etiska överväganden. Det kan handla om individens rättighet till information, integritet samt kvaliteten på information. (Pourciau, 1999)

Behandling och presentation av geografisk information i geografiska informationssystem (GIS) och positionering med diverse positioneringssystem, t ex GPS och GSM, möjliggör avancerad användning av geografiska data. Detta görs ofta i ett gott syfte, men kan även ge oönskade effekter. Behandling, presentation och spridning av t ex geografiskt relaterad personinformation kan i vissa fall försvaga individens integritet. I andra situationer kan det handla om analys av geografisk information som genom den kartografiska presentationen är eller kan vara etiskt känslig p g a val av dataintervall eller färg.

Den ökade användningen och spridningen av geografisk information ställer ett stort ansvar på de som kontrollerar och ansvarar för informationen. Vid hantering av känslig geografiskinformation väcks frågor om vem som förvaltar informationen, vem som analyserar och framför allt vem som har tillgång till resultaten. Lagstiftning och organisationers interna regler styr till viss del användandet av geografisk information. Många organisationer har dock inga fastställda regler, vilket medför att enskilda medarbetare måste avgöra vilka analyser och presentationer som bör göras och vilka data som kan lämnas ut. Det finns därför ett behov av att hitta former för att hantera etiska aspekter kring användning av geografisk information, d v s det behövs särskilda insatser för att frågorna skall bli beaktade.

Syfte

ULI har här studerat behovet av etiska regler för spridning och användning av geografisk information (GI). Syftet med studien är att kartlägga och beskriva hur etiska aspekter beaktas vid användning av GI. Studien syftar även till att sprida kunskap om lagstiftning och hantering av etiska aspekter rörande GI. Målet är att forma en grund för hur etiska avvägningar skall vara regel vid hantering av geografisk information. Rapporten avslutas i en diskussion om etiska avvägningar, lagstiftning och annan reglering vid behandling av geografisk information.

Metod och material

Rapporten har sin utgångspunkt i några intervjuer och exempel från organisationer som arbetar med geografisk information samt gällande lagstiftning som rör behandling av GI. Rapporten grundar sig på litteraturstudier, intervjuer samt en enkätundersökning.

Intervjuer med myndigheter

Under perioden september t o m oktober 2001 genomfördes intervjuer med representanter för fem myndigheter. Syftet med intervjuerna var att belysa etikfrågor med koppling till geografisk information. Varje intervju bestod av ett antal frågor (se bilaga 2) , vilka omfattade följande teman: etik, allmän säkerhet, regelverk såsom personuppgiftslagen, lagen om den officiella statistiken, tryckfrihetsförordningen (offentlighetsprincipen) och sekretesslagen. Frågorna ställdes med syfte att skapa en bild av hur dessa myndigheter hanterar lagstiftning, etikfrågor samt säkerhet gällande geografisk information. Myndighetspersonerna som intervjuats representeras av informanter från Riksskatteverket, Statistiska Centralbyrån, Lantmäteriverket, Länsstyrelsen i Östergötland och Västerås stad. Samtliga informanter arbetar inom den del av organisationen som hanterar geografisk information. Inför intervjuerna fick informanterna tillgång till frågorna i förväg för att möjliggöra ingående diskussioner.

Praktikexempel och enkätundersökning

Under ett ULI-seminarium hösten 2001 rörande etik och GI väcktes idén att publicera praktikexempel rörande geografisk information där etiska avvägningar gjorts. I februari 2002 intervjuade ULI därför ytterligare några organisationer som inom sina arbetsområden kommit i kontakt med geografiskt relaterad information, som är eller kan uppfattas som etiskt känslig. Organisationerna valdes ut mot bakgrund av visat intresse vid tidigare seminarier alternativt genom tips och information från ULIs kontaktpersoner. Informanterna representerar två kommuner, två företag och en statlig myndighet. De utvalda organisationerna fick frågorna tillsända per e-post för att vid ett senare tillfälle besvara dessa under en telefonintervju. Resultatet av intervjuerna redovisas här som praktikexempel i form av korta beskrivande texter, där etiska avvägningar gjorts inom dessa organisationer. Praktikexemplen användes sedan som underlag för en enkätundersökning. Enkätundersökningen, bestående av praktikexemplen med tillhörande frågor, genomfördes via ULIs hemsida på Internet. ULIs medlemmar och övriga Internetbesökare på www.uli.se fick där möjlighet att besvara enkäten. Enkätundersökningen besvarades av 160 personer. Enkäten presenteras i sin helhet i bilaga 3.

Avgränsning

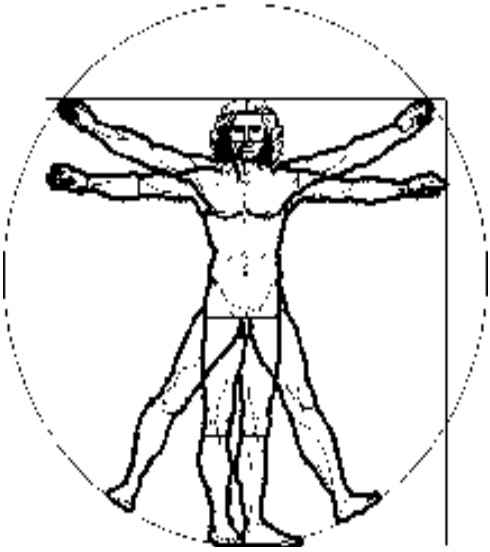
I rapporten behandlas geografisk information med utgångspunkt i etiska frågeställningar. ULI har dock inte för avsikt att ge någon heltäckande redogörelse för begreppet etik utan ger endast en kort presentation till grund för efterföljande intervju- och enkätundersökning. Rapporten ger även en kort redogörelse för begreppet geografisk information samt kopplingen mellan etik och geografisk information. Rapporten ger vidare en kort redogörelse för relevant lagstiftning, varför lagtexterna bör studeras i sin helhet vid frågor och beslut rörande geografisk information och etiskt relaterade frågor. Vidare avgränsas rapporten till intervjuer med fem myndigheter samt ytterligare fem intervjuer (två kommuner, två företag och en myndighet) med olika organisationer till grund för sju praktikexempel.

Disposition

Rapporten presenterar resultatet av en studie kring geografisk information och etiskt relaterade frågor. Inledningsvis ges en definition av vad som här menas med etik och etiska

värden, geografisk information samt en beskrivning av etikfrågor kopplade till geografisk information. Vidare presenteras möjligheter till reglering av GI-användning genom svensk lagstiftning och interna regler som policydokument eller liknande. Sedan följer exempel på hur några myndigheter hanterar GI och etiska frågor. Myndigheterna beskriver hur deras arbete med geografisk information och etiskt känsliga frågor utförs. Därpå presenteras resultatet av en enkätundersökning där informanter har svarat på frågor relaterade till ett antal praktikfall. Slutligen sammanfattas rapporten i en diskussion om studiens resultat och vilka eventuella insatser som bör göras.

Etik och etiska värden



Etik handlar om hur vi lever – handlar/beter oss – och framförallt om hur vi gör detta i relation till andra. Etik kan både handla om regler och koder som styr eller visar vägen för vårt handlande (Weckert, 1997). Ordet etik härstammar ursprungligen från grekiskans ord *ethikos* som har att göra med seder (Nationalencyklopedins ordbok, 1995). Etik definieras som läran om (god) moral och vetenskapen om sedligt gott och ont. Ordet moral, som har latinska rötter, definieras som sedlighet och uppfattningen om rätt och orätt, vilket styr värdering av handlingar. (SAOL,1998)

Moralen kan sägas ge riktning i våra liv, då den hjälper oss att avgöra vad som är gott och ont. Moraluppfattningen präglas av uppväxt och kultur. En kritisk punkt i den moraliska uppfostran är utvecklingen av samvetet eller "den inre kompassen", vilken vägleder betänkanden om vad som är gott och riktigt. (Severson, 1997)

Många använder omväxlande uttrycken moral och etik. Det är inte direkt fel, men det kan lätt leda till viss förvirring beträffande etikens syfte. Moralen, vilken hänvisar till samvetet och känslan av rätt och fel, är högst personlig och fungerar instinktivt. Etiken, å sin sida, är mer strukturerad och medveten. Etiken kan sammanfattas som den disciplinerade reflektionen på det moraliska livet. Etiken fungerar som vägledning i moraliska förehavanden. Det kan sägas att etiken tjänstgör åt moralen. Etiken kan dock inte ersätta moralen, ej heller utgöra substitut för avsaknaden av densamma. (Severson, 1997) Några av de praktiska problem som den etiska reflektionen måste lösa är hur moralen kan stärkas så att vi lättare kan hantera utmaningarna som det nya informationssamhället innebär.

I diskussioner om etik är det viktigt att skilja mellan deskriptiv och normativ etik. Det kan påstås att detta förklarar skillnaden mellan fakta och värderingar, men vad som betraktas som fakta är mycket omtvistat inom filosofin. För att undvika denna diskussion används här termerna deskriptiv och normativ. Deskriptiva uttalanden beskriver ett tillstånd. (Johnson, 2001) Den normativa etiken eller den tillämpade etiken används för att göra etiska avvägningar. I denna studie kommer vi att behandla frågeställningar rörande geografisk information utifrån den *normativa etiken*. Den normativa etiken söker sanningen för att kunna göra rätt val i olika situationer. Etik är dock ingen exakt vetenskap, vilket gör det svårt att uppnå en objektiv sanning. Trots att etiken inte har samma objektivitet som vetenskapen, betyder det inte att etiken enbart består av känslomässiga uttryck och subjektiva föreställningar eller uppfattningar och smaker. Etiska bedömningar kan och skall baseras på rationella etiska principer och genomtänkta argument. (Spinello,1995)

När etiska frågor diskuteras är det vanligt att det uppkommer frågor om etikens status eller mening. När vi säger att något är rätt eller fel, bra eller dåligt - vad är det då egentligen vi menar? När två personer tycker olika i en etisk fråga - vad är det egentligen som de är oense om. Detta kan exemplifieras med en "hackare" som via datorn får obehörig tillgång

till hemlig information. En del anser att detta är moraliskt fel och andra inte. Vad är skillnaden i de båda påståendena? Det är uppenbarligen inte en fråga om det är lagligt eller ej, då flertalet känner till att det är olagligt. Handlingar som är olagliga kan i vissa fall uppfattas som moraliskt riktiga och vice versa. Ett annat exempel är kopiering av dataprogram. Många anser att kopiering av program till datorer inte är omoraliskt även om det är olagligt. Vad är det då vi menar när vi säger att något är etiskt riktigt eller fel, bra eller dåligt? (Weckert, Adeney, 1997)

Inom moralfilosofin finns flera teorier som söker förklara utgångspunkten och handlandet i olika etiska frågor. Här följer en mycket kort och förenklad förklaring av några av de huvudsakliga teorierna indelade i två huvudkategorier; objektivism och relativism. Objektivism handlar om uppfattningen att det existerar allmängiltiga sanningar eller värden (SAOL, 1998). En anhängare av objektivismen tror därför att det finns etiska sanningar, vilka är goda oavsett vad vi tycker om eller inte. Relativism innebär en åskådning som hävdar att alla värden eller värderingar är relativa (SAOL, 1998). Relativism brukar delas in i kulturell relativism och subjektiv relativism. Den kulturella relativismen menar att etiska värden är relativa till en kultur eller ett samhälle. Detta innebär inte att värden enbart skiljer sig mellan olika kulturer eller samhällen, utan att varje värde är beroende av vad kulturen eller samhället tillåter eller förbjuder. Det går därmed inte att säga att en kulturs eller ett samhälles värderingar är mer korrekta eller står över någon annans. Den subjektiva relativismen, även kallad den individuella relativismen, grundar sig i den personliga uppfattningen om moraliska bedömningar. (Weckert, Adeney, 1997) Vid etiska avvägningar och diskussioner om “rätt och fel”, “bra eller dåligt” är det av betydelse att söka förklara utgångspunkten i det moraliska handlandet. Den etiska diskussionen bör också förklara och rättfärdiga valet av tillvägagångssätt.

Geografisk information

Information kan ha flera dimensioner och kategoriseras som t ex geografisk-, ekonomisk-, politisk- eller personlig information (Pourciau, 1999). Geografisk information (GI) avses här i vid bemärkelse, d v s all slags information som har geografisk eller rumslig anknytning. Geografi definieras som vetenskapen om natur- och kulturlandskapets framväxt och förändringar och om samspelet mellan naturgivna och kulturbetingade förhållanden samt om rumsliga samband (Nationalencyklopedins ordbok, 1995). Geografin syftar på jordytans varierande verklighet, men också beskrivningen och tolkningen av denna. Föremålet för geografin och den geografiska informationen kan innefattas av allt från jordskorpan till luftlagrets gräns, vilket innebär såväl naturföreteelser som människan och hennes anläggningar och verksamheter. (Nationalencyklopedin, 1992) Det rumsliga perspektivet innebär beskrivningen av materians utsträckning, vilken oftast kan beskrivas med höjd, bredd och längd (Nationalencyklopedins ordbok, 1995). GI är således ett mycket vitt begrepp. Alla personer eller objekt kan betraktas som geografisk information oavsett om dess koordinater klart kan urskiljas eller om de direkt eller indirekt går att härleda. Geografisk information kan vara t ex adresser, fastighetsbeteckningar, personnummer och telefonnummer. Alla dessa uppgifter går direkt att omvandla till koordinater. Även storleken (summan) på en parkeringsbot och en vägavgift kan indirekt ge ett geografiskt läge, då t ex höga böter och avgifter med viss sannolikhet indikerar att bilen befunnits i en storstad. Användningen av GI inom en myndighet kan t ex utgöras av befolkningsregistret kopplat till bostadsbidrag, hastighetsövervakning i trafiken eller ekonomiskt stöd för olika näringar. Företagens användning av geografisk information kan t ex vara kundlokalisering, lokalisering av nya butiker kopplat till information om inkomster i ett område, kundbearbetning genom e-post eller via telefon, genom t ex SMS-reklam till en positionerad mobiltelefon.

Användningen av GI i geografiska informationssystem (GIS) möjliggör avancerad sammanställning, analys och presentation av GI. Detta ger möjlighet till effektivare arbetsmetoder, högre kvalitet på beslutsunderlag och därmed förutsättningar för bättre beslut, enklare integration mellan olika verksamheter, snabbare tillgång till data och information samt effektivare informationsspridning. Ett GIS gör det möjligt att:

- Sammanställa information om objekt från olika källor och hantera dem tillsammans med avseende på objektens geografiska belägenhet.
- På ett samlat sätt lagra och tillhandahålla information för många användare från ett enda ställe.
- Analysera, bearbeta och presentera data med stöd av kartbilder.
- Integrera geografisk information som en komponent i beslutsstöd och i andra IT-system.

GIS-lösningar används inom olika organisationer för att effektivisera arbetet med lägesbunden information. I vissa fall kan resultaten dock få oönskade effekter, t ex för enskilda personer. Ju känsligare data som behandlas desto mer måste säkerhets- och integritetsaspekterna uppmärksammas. Den omfattande registreringen av uppgifter om enskilda perso-

ner kan innebära ett hot mot den personliga integriteten. Detta gäller särskilt vid koppling till geografisk information, som kan tydliggöra informationen och därmed gör den känslig. Integritet är något som vanligtvis värderas högt, men det finns också situationer där integritet och anonymitet inte uppskattas, t ex vid stöld eller om en olycka inträffar. Det är därför viktigt att beakta etiska aspekter vid hantering av geografisk information. Etikfrågorna handlar ofta om personuppgifter, integritet och säkerhetsaspekter.

Inom de flesta användningsområden är det viktigt att ha ett medvetet förhållningssätt vid behandling av information för att undvika spridning av etiskt känslig information. Exempel på geografiskt relaterad information där etiska aspekter bör beaktas är kontokortsanvändning, bilnummerregistrering och satellitpositionering. Sammanställning och presentation av icke personrelaterad geografisk information kan också vara etiskt känslig, t ex registrering av farliga ämnen. Det är även möjligt att påverka betraktaren genom val av datainterval samt färg- och symbolval.

Möjligheter till reglering

Ny teknik kan hjälpa till att verka för demokrati, jämlikhet, förbättrad kvalitet på utbildning och nya ekonomiska möjligheter. Den medför dock stora förändringar som förutsätter kunskap och förståelse vid behandling av information. Den ökade IT-användningen ger orsak till att fundera över etiska aspekter gällande behandling av information. (Collste, 2000) Det finns skilda regler för spridning och hantering av geografiskt kopplad information, t ex så måste integritetskänsligt material skyddas samtidigt som det skall gå att arbeta med. Materialet kan vara tillgängligt för övervakad databehandling, men otillgängligt för annan hantering. De som inte arbetar med materialet har helt enkelt inte tillgång till det. I takt med att det blir enklare att kombinera data måste det dock finnas rutiner för hur känsligt material hanteras på ett tillbörligt sätt. Användandet av och tillgången till geografisk information varierar mellan olika organisationer. Personal vid vissa organisationer har tillgång till information med olika behörighetsgrader, medan andra organisationer ger all personal full tillgång till befintlig geografisk information. Hos en del organisationer har även kunder tillgång till informationen efter det att avtal skrivits. Vissa organisationer har dock betydligt strängare sekretesskrav, vilket ofta beror på att lagstiftningen styr dessa verksamheter hårdare än andra. (Ovanstående text är baserad på intervjuer med Riksskatteverket, Statistiska centralbyrån, Lantmäteriverket, Länsstyrelsen i Östergötland och Västerås stad)

Det etiska ansvaret att hålla erforderlig säkerhet baseras till viss del på en generell förpliktelse att förebygga skada. Ansvaret att kontrollera tillgången till information ger dock upphov till ett flertal problemställningar. Säkerhetsnivån, förutom informationens känslighet, måste vara avhängig organisationens användningsområde. (Spinello, 1995) Detta innebär att varje enskild organisation, förutom att följa erforderlig lagstiftning, dessutom ansvarar för eventuell reglering av etiskt känslig information.

Geografisk informationshantering ger därmed upphov till frågor om hur etiska problem skall behandlas. Kan problemen lösas genom lagstiftning eller krävs det andra lösningar? Det är möjligt att vissa etiska problem kan lösas på annat sätt än genom lagstiftning, t ex genom individuellt handlande och fastställande av policydokument eller överenskommelser. Det är dock viktigt att komma ihåg att det ena tillvägagångssättet inte nödvändigtvis utesluter det andra. (Johnson, 2001) Lag och etik har otvetydigt vissa gemensamma principer. Frågor där lag och etik samverkar kan trots detta vara mycket komplexa. Det går inte att förenkla etik till lag eller att föreslå att lagen utesluter det etiska ansvaret. Detta innebär att individer och organisationer inte kan utgå från att en handling är etiskt försvarbar bara för att lagen tillåter den. I de flesta fall innefattar dock lagen etiska principer. (Spinello, 1995) Etiken kan beskrivas som ett rationellt förehavande, ett sätt att med analys och argument utreda en frågeställning. Lagen å sin sida kan beskrivas som samhällets gemensamma regelverk.

Individuellt och kollektivt ansvar

På samma sätt som det är viktigt att skilja mellan lag och etik är det viktigt att göra skillnad på individuellt och kollektivt ansvar. Till viss del är ansvaret format av våra personliga värderingar, vilka kan förklaras som kulturell eller subjektiv relativism. Människan kan här beskrivas som ett moraliskt ombud med flera olika ansvarsroller som medborgare, granne förälder, tjänsteman etc. En person som anställs hos en organisation överger därmed inte sin egen moraluppfattning. Det kan därför uppstå konflikter mellan den individuella moraluppfattningen och organisationens värderingar. Exempelvis kan en person värdesätta ärlighet samtidigt som denne arbetar åt en organisation som inte drar sig för lögner och bedrägeri, då detta ingår i organisationens sätt att bedriva affärer. Detta resulterar i en konflikt mellan den anställdes egna moraluppfattning och organisationens. Oavsett hur man löser detta problem är det viktigt att reflektera över den enskilda individens ansvar. Anställdas kollektiva eller gemensamma ansvar möter en annan sorts svårigheter, t ex i form av förtroendeuppdrag där de anställda förväntas handla i aktieägarnas eller i fackmedlemmarnas intresse. Frågan är om förtroendeuppdrag på något sätt begränsar deras moraliska ansvar. Ett företag som är jämförbart med en person, kan betraktas som en moralisk enhet med flera rättigheter och skyldigheter. Företaget måste dock stå för sina kollektiva handlingar. (Spinello, 1995) Ansvaret innebär i det här sammanhanget en skyldighet att ha kontroll över och reglera spridning av geografisk information som kan vara etiskt känslig.

Lagar som berör hanteringen av geografisk information

I svensk rätt finns författningar som på olika sätt berör geografisk information. Nedan följer korta beskrivningar av sådana regelsystem: personuppgiftslagen, lagen om fastighetsregister, lagen om skydd för landskapsinformation, lagen om den officiella statistiken, offentlighetsprincipen, tryckfrihetsförordningen samt sekretesslagen. I lagen om landskapsinformation finns begreppet "landskapsinformation", vilket avser lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. Det är här viktigt att notera att dessa begrepp kan innefatta geografisk information. Ett annat exempel är begreppet "personuppgift" i personuppgiftslagen, vilket innefattar information som normalt inte betraktas som geografisk information. Denna information kan dock betraktas som geografisk i vissa samanhang. Ytterligare två exempel på information som kan betraktas som geografisk i vissa sammanhang är begreppen "allmän handling" (tryckfrihetsförordningen) och "uppgift" (sekretesslagen). Dessa begrepp behandlas vidare under respektive rubrik. Det finns dock många fler lagar som berör geografiska objekt inom t ex miljö, trafik och telefoni. Här redovisas dock endast de lagar som är direkt relaterade till geografisk information.

Inom den juridiska metoddebatten diskuteras frågor om hur lagar närmare skall tolkas i tveksamma fall. Här följer en kort introducerande beskrivning av några metoder att utläsa lagen. En *objektiv* lagtolkning innebär att man fäster störst vikt vid lagens språkliga formulering d v s vad lagen säger. En *subjektiv* lagtolkningsmetod innebär att man lägger stor vikt vid lagens tillkomsthistoria och vid vad lagstiftarna har avsett med lagen. Den *teleologiska* lagtolkningsmetoden innebär en ändamålsenlig tolkning d v s dess tillämpningsfunktion tillskrivs avgörande betydelse i svåra tolkningsfrågor. Det finns även de jurister som föredrar att inte binda sig för någon prioritering utan att istället fritt välja de argument som

bäst lämpar sig i den aktuella situationen. När en lag skall tolkas är det viktigt att lagtexten genomgår en noggrann analys d v s det räcker inte med att läsa igenom lagen för att få en allmän uppfattning av dess innehåll och därefter rent intuitivt "tycka till". Vidare är det viktigt att tolka lagen språkligt. Utgångspunkten är att de ord som används betyder detsamma som i vardagligt språk. I lagarna finns dock flera specialuttryck, vilka ofta är mer precisa i sin definition. Några av de problem som kan uppstå vid tolkning och användning av lagar rör begrepp och mekanismer som är ganska oprecisa. Sådana begrepp används främst i ramlagar. Med en ramlag åsyftas i första hand en lag som endast drar upp vissa ramar för domstolarnas eller myndigheternas tillämpning. Lagens praktiska mening preciseras då genom att regeringen eller underordnad myndighet utfärdar tillämpningsföreskrifter. (Lehrberg, 1993) I t ex personuppgiftslagen och lagen om fastighetsregister finns det ett antal begrepp och mekanismer som är oprecist beskrivna. Vid t ex Lantmäteriverket behandlas sådana oprecisa begrepp/mekanismer i en särskild policygrupp, OSIS-gruppen, vilken ger rekommendationer i frågor som rör offentlighet, sekretess, integritet och säkerhet (se vidare s.24).

Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen (SFS 1998:204 PUL) är en allmän lag som reglerar behandling av personuppgifter. Lagen bygger på EG-direktivet (95/46/EG) om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter samt det fria flödet av sådana uppgifter. Syftet med PUL är att skydda människor, så att deras personliga integritet inte kränks vid behandling av personuppgifter. "Behandling av personuppgifter" är det centrala begreppet i PUL, vilket innebär att all behandling av personuppgifter skall ske med stöd av PUL. Regelsystemet bygger på en så kallad hanteringsprincip där begreppet "personuppgift" är ett funktionellt begrepp. "Personuppgift" definieras som all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en levande person. Detta innebär att det som betraktas som geografisk information även kan utgöra personuppgift i enlighet med PUL. Exempel på behandling av personuppgift är insamling, registrering, lagring, bearbetning, sammanställning eller samkörning. Det finns inget krav på att de uppgifter som behandlas skall vara strukturerade i ett register eller liknande. Lagen undantar behandling av personuppgifter som en person utför helt privat. (SFS 1998:204)

Reglering av personuppgifter kan även ske i specialförfattningar. I dessa fall gäller specialbestämmelserna framför bestämmelser i PUL. Om en specialförfattning inte täcker alla de frågor som regleras i PUL, skall reglerna i PUL träda in. PUL är subsidiär i förhållande till specialförfattningar. Bestämmelser i PUL tillämpas inte om de strider mot bestämmelser om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Av särskild reglering i PUL framgår det att regler i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingar gäller framför PUL. Vidare gäller reglerna om framställning och spridning av skrifter i tryckfrihetsförordningen framför PUL (censurförbudet) och motsvarande regler om framställning och spridning av information via elektroniska medier i yttrandefrihetsgrundlagen. (Johansson, 2001)

När är personuppgiftsbehandling tillåten respektive förbjuden?

Enligt huvudregeln i PUL förutsätter laglig behandling av personuppgifter ett uttryckligt samtycke från den registrerade d v s den person som uppgifterna gäller måste ha gett sitt

medgivande till behandling av personuppgifterna. Medgivandet kan även återkallas varpå behandling inte är tillåten. I lagen finns emellertid ett antal fall angivna som gör att behandling kan ske utan att det finns ett samtycke , t ex när den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet eller om det är nödvändigt för att vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas. Exempel på fall där medgivande för behandling av personuppgifter inte behövs är vid ansökan om bostadsbidrag eller socialbidrag. Det finns även en generalklausul där den registrerades intresse skall vägas mot den personuppgiftsansvariges intresse av att behandlingen genomförs. (SFS 1998:204, 10§)

Det är tillåtet att behandla personuppgifter i syfte att använda dem för direkt marknadsföring, om inte den registrerade skriftligen har anmält att han/hon motsätter sig sådan behandling. (SFS 1998:204, 11§) Detta gäller t ex vid behandling av personuppgifter för reklamdistribution. För "känsliga personuppgifter" uppställer lagen en huvudregel som förbjuder behandling av personuppgifter som berör etniskt ursprung, politiska åsikter, religiösa övertygelser, medlemskap i fackförening, sexualliv eller hälsotillstånd. (SFS 1998:204, 13§) Om den registrerade gett sitt uttryckliga samtycke till behandling av känsliga personuppgifter är det dock tillåtet att behandla dessa. (SFS 1998:204, 15§) I lagen finns vidare angivet i vilka fall behandling får ske. För forsknings- och statistikändamål finns det vidare särskilda regler som möjliggör behandling av känsliga personuppgifter. (SFS 1998:204, 19§) Behandling av personnummer utan samtycke får endast göras om det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller för något annat beaktansvärt skäl (SFS 1998:204, 22§).

Information till den registrerade

Den personuppgiftsansvarige är skyldig att självmant informera den registrerade om behandling av personuppgifter. Om uppgifterna är avsedda att lämnas ut till tredje man, behöver informationen inte delges förrän uppgifterna lämnas ut för första gången. Informationen behöver inte lämnas ut om det finns författningsbestämmelser om registrering eller utlämning av personuppgifterna. Informationen behöver heller inte lämnas ut om det innebär en oproportionerligt stor arbetsinsats. Om uppgifterna används för att vidta åtgärder, som rör den registrerade, skall informationen dock utlämnas. (SFS 1998:204, 23-25§) Den registrerade kan en gång per kalenderår begära att få veta om behandling av uppgifter om honom/henne ägt rum eller ej. Om personuppgifter behandlats skall den personuppgiftsansvarige även lämna skriftlig information om vilka uppgifter som behandlats, varifrån de är hämtade, behandlingens ändamål samt till vilka mottagare som uppgifterna lämnats till (SFS 1998:204, 26§). Det kan dock finnas personuppgifter som inte får lämnas ut till den registrerade på grund av sekretess eller tystnadsplikt (SFS 1998:204, 27§).

Säkerhet vid personuppgiftsbehandling

Personuppgifter som behandlas av tredje man (se ordförklaring, bilaga1) får enbart behandlas enligt den personuppgiftsansvariges instruktioner. Det skall finnas ett skriftligt avtal som anger att behandlingen av personuppgifter endast får utföras på instruktion från den personuppgiftsansvarige. (SFS 1998:204, 30§) Den personuppgiftsansvarige skall avgöra vilken skyddsnivå som skall gälla med beaktande av tekniska möjligheter, riskbild samt grad av känslighet avseende personuppgifterna. Vidare skall den personuppgiftsansvarige se till att de behandlade personuppgifterna skyddas genom att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder. (SFS 1998:204, 31§)

Exportförbud

Det är förbjudet att till tredje land föra över personuppgifter om landet inte kan svara för en adekvat säkerhetsnivå vad gäller behandling av personuppgifter (SFS 1998:204, 33§). Överföring får dock ske till medlemsstat i EU samt till vissa länder där EU slutit särskilda avtal med t ex USA och Schweiz. I de fall då det kan hävdas att det är frågan om "harmlösa personuppgifter" kan global export av personuppgifter ändå ske. Med "harmlösa personuppgifter" avses personuppgifter där det är uppenbart att det inte behövs något skydd för de berördas integritet. Begreppet har främst tillkommit för att legalisera trafik på Internet t ex via e-post och så kallad chat men även för annan spridning av personuppgifter via Internet.

Lagen om fastighetsregister

Lagen om fastighetsregister (SFS 2000:224) reglerar vid behandling av information om fastigheter så kallad fastighetsanknuten information i Fastighetsregistret. I lagen finns det även regler om tillhandahållande av information i Fastighetsregistret. Lagen kompletteras med en förordning om fastighetsregister (SFS 2000:308), vilken innehåller detaljerade bestämmelser om vilken information som skall registreras i Fastighetsregistret. Fastighetsregistret förs med ett ADB-system, vilket Lantmäteriverket ansvarar för. Förutom rent institutionell användning av Fastighetsregistret vid lantmäterimyndigheter och inskrivningsmyndigheter kan informationen i registret tillhandahållas av Lantmäteriverket för brukare ute i samhället. Informationen tillhandahålls då genom utdrag ur registret eller genom att informationen förmedlas till användare via elektroniska tjänster. Då Fastighetsregistret innehåller personuppgifter måste tillhandahållandet ske i enlighet med de övergripande regler som gäller (EU-direktivet om persondataskydd). Lantmäteriverket måste därmed undersöka för vilket ändamål personuppgifterna skall användas. I lagens 2§ har ett antal "verksamhetsområden" angivits, för vilka tillhandahållande kan ske, t ex stat och kommuns författningsreglerade verksamheter äger rätt att erhålla tillgång till uppgifter ur registret. Andra sektorer som kan erhålla tillgång till registret är kreditmarknad, försäkrings-, fastighetsmäklar- och byggbranschen. Fastighetsregistret kan vidare användas för uppdatering av fastighetsanknuten information i kund-, medlemsregister och liknande register. Enlig lagen om fastighetsregister är det Lantmäteriverket som är personuppgiftsansvarig för fastighetsregistret. (Begreppet personuppgift är detsamma som i personuppgiftslagen liksom innebörden av begreppet behandling av personuppgift.) Lantmäteriverket har vidare ålagts skyldighet att se till att det inte sker otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet och att det inte föreligger några säkerhetsrisker vid hanteringen. (SFS 2000:224, 5-6§) För att kunna uppfylla denna skyldighet har Lantmäteriverket erhållit befogenhet att föreskriva ytterligare villkor, än de som anges i lagen, i enskilda fall.

Med urval och bearbetning av registeruppgifter menas att någon eller några parametrar används för att få fram en begränsad mängd information ur en större mängd information. Då Lantmäteriverket bearbetar registeruppgifter för andras räkning får uppgifter om inteckningar inte behandlas. De får heller inte lämnas ut på upptagning för automatiserad behandling. Om Lantmäteriverket bearbetar uppgifter för andras räkning och om dessa uppgifter skall användas för direkt marknadsföring är det inte tillåtet att behandla uppgifter om personnummer, födelsedata, civilstånd, utmätning, konkurs eller standardpoäng. (SFS 2000:224, 8-9§)

I lagen om fastighetsregister uppställs ytterligare begränsningar beroende på hur informationen tillhandahålls. Vid upplåtelse av direktåtkomst (On-line åtkomst av registret, vilket innebär att den som använder registret kan söka på egen hand och få svar på frågor, dock utan att kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet) får sökning inte ske på namn eller personnummer. Sökning får endast ske på en fastighet i taget. Om det finns särskilda skäl kan Lantmäteriverket, i enskilda fall, medge sökningar på fler än en fastighet i taget.

Lagen om skydd för landskapsinformation

Lagen om skydd för landskapsinformation (SFS 1993:1742) innehåller bl a bestämmelser om flygfotografering, upprättande av databaser med landskapsinformation samt spridning av flygfotografier, kartor och databaser. Med landskapinformation avses lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. (SFS 1993:1742, 2§) Flygfotografering kan utföras utan tillstånd med undantag av de s k restriktionsområdena enligt luftfartslagen (SFS 1957:297). Vid fotografering av dessa områden erfordras tillstånd av Försvarsmakten. Flygfotografier och andra upptagningar (databaser) samt kartor i större skala än 1:100 000 skall granskas och godkännas av Försvarsmakten innan de får spridas. (SFS 1993:1742, 6§) Innan en databas med landskapsinformation inrättas skall Försvarsmakten granska samt ge tillstånd innan arbetet sätts igång. Regleringarna i lagen är straffsanktionerade.

Lagen om den officiella statistiken

Lagen om den officiella statistiken (SFS 2001:99) innehåller bestämmelser om officiell statistik. Regeringen meddelar bestämmelser om vilka myndigheter som skall ansvara för officiell statistik, så kallade statistikansvariga myndigheter. (SFS 2001:99, 1§) Den officiella statistiken skall finnas för allmän information, forskning och utredningsverksamhet. Statistiken skall vara objektiv och allmänt tillgänglig. (SFS 2001:99, 3§) Den officiella statistiken skall framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av skydd för fysiska och juridiska personers intressen. Det är förbjudet att sammanföra uppgifter i den officiella statistiken med andra uppgifter för att försöka hitta en enskild persons identitet. (SFS 2001:99, 5§) Näringsidkare, kommuner och landsting har skyldighet att lämna uppgifter för den officiella statistiken. Beroende på bl a sysselsättning har de olika krav på sig. (SFS 2001:99, 7§)

Den statistikansvariga myndigheten får behandla personuppgifter för framställning av statistik om inte annat anges i 15§. Behandlingen av personuppgifter får omfatta uppgift om personnummer. (SFS 2001:99, 14§) När personuppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål skall de gallras bort hos de statistikansvariga myndigheterna. (SFS 2001:99, 19§)

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna (tidningar, radio och TV) har insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt. Myndigheternas handlingar utgör allmänna handlingar, vilka är offentliga enligt tryckfrihetsförordningens andra kapitel. Tjänstemän och andra som arbetar i staten och kommunerna har rätt att berätta vad de vet för nyhetsmedia med undantag av vissa uppgifter som är särskilt skyddsvärda (meddelarfrihet). (Bohlin, 2001)

Offentlighet skall gälla vid förhandlingar i politiskt tillsatta församlingar så som riksdag, kommunfullmäktige och vid domstolar.

Tryckfrihetsförordningen

Varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar som inte innehåller uppgifter som skall sekretesskyddas enligt bestämmelse i sekretesslagen (SFS 1980:100). En myndighet är skyldig att, i princip genast, utan avgift tillhandhålla allmän handling till enskild. Den enskilde har rätt att göra sin framställning anonymt och skall i princip inte heller vara skyldig att uppge vilket syfte för vilket den allmänna handlingen önskas. Myndigheten kan dock vara skyldig att genomföra viss utredning, t ex är myndigheten skyldig att ta reda på om tillhandahållandet kan leda till att annan bestämmelse överträds. Sekretess skall inträda i de fall när myndigheten har grundad misstanke att personuppgifter i en allmän handling kommer att brukas i strid med regleringen i personuppgiftslagen (SFS1998:204). Framställningen att få ta del av den allmänna handlingen förutsätts göras i myndighetens lokaler. Den enskilde har vidare rätt till att mot en fastställd avgift erhålla en papperskopia av den allmänna handlingen. Avgiften skall motsvara kostnaden för framställningen av kopian (självkostnaden). (SFS 1949:105)

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

2 kap. Om allmänna handlingars offentlighet
1 § Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar. Lag (1976:954).
2 § Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Sekretesslagen

I Sekretesslagen (SFS 1980:100) regleras bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Lagen anger även förbud om att i vissa fall lämna ut allmänna handlingar – sekretess. Det är förbjudet att röja en uppgift som är belagd med sekretess oavsett om man gör det muntligt, genom att lämna ut en allmän handling eller på något annat sätt. I Sekretesslagen finns en uttrycklig uppmaning om att myndigheterna skall ta hänsyn till offentlighetsprincipen när de inrättar nya eller ändrar existerade ADB-system. Sekretesslagen ger vidare enskilda rätt att i viss utsträckning själva få använda myndigheternas datorterminaler för att ta del av ADB-upptagningar. Myndigheterna är också ålagda att ha beskrivning över sin ADB-användning tillgänglig för allmänheten.

Interna regler och policy

Enskilda organisationer och myndigheter ansvarar för att följa de ovanstående lagarna. Lagarna behöver dock ibland kompletteras vid avvägningar beträffande etik och geografisk information. Därför har vissa organisationer utarbetat interna regler eller policydokument som reglerar den geografiska informationens användningsområden. Här följer exempel på två organisationer som arbetar respektive kommer att bearbeta etiskt känslig information med hjälp av interna regler eller policy.

Lantmäteriverket

Lantmäteriverket har sedan 1996 arbetat med offentlighets-, sekretess-, integritets- och säkerhetsfrågor i en grupp kallad OSIS (Offentlighet Sekretess Integritet Säkerhet). Denna grupp har till uppgift att bl a behandla nya, principiella eller komplicerade frågeställningar. OSIS-gruppen skall utifrån lagstiftning, praxis, interna regler och policydokument lämna förslag till ställningstagande i de enskilda fallen. Det praktiska arbetet i gruppen handlar till största del om att ta ställning i ärenden om utlämnande av personuppgifter. Gruppen har dock ingen beslutande rätt. Det har dock generaldirektören, divisionschefen eller annan som har delegerad befogenhet att fatta denna typ av beslut. Under de senaste åren har ny lagstiftning påverkat Lantmäteriverkets tillhandahållande av fastighetsinformation. Personuppgiftslagen har t ex medfört helt ny terminologi kring behandling av personuppgifter. Den största förändringen har dock skett när fastighetsregisterlagen började gälla. Lantmäteriverket har därför utarbetat praxis och specificerat de ändamål där fastighetsinformation får tillhandahållas. Den nya lagen har förändrat den administrativa hanteringen av tillhandahållandet. (OSIS-gruppen, 2001)

Tekis

Vid en förstudie genomförd av företaget Tekis har man identifierat områden där leverantörer bör sätta in åtgärder med anledning av PUL. Det har konstaterats att i stort sett alla Tekis applikationer är berörda av PUL. Det är dock främst kommuner eller kunder som är personuppgiftsansvariga och därmed de som i första hand skall se till att PUL efterlevs. I den fortsatta hantering av PUL-ärenden kommer Tekis:

- *att se över och troligen revidera avtalstexter mot kund*
- *att se över och komplettera avtalen med underkonsulter med anledning av PUL*
- *att kontrollera om företaget har några känsliga (enligt PUL) uppgifter i deras applikationer*
- *att ta fram en "PUL-policy" och göra den känd i organisationen. Policybeslutet kommer att ingå i Tekis kvalitetshandbok.*
- *att genom personnummerhantering och vid behov revidera företagets applikationer. (Tekis Magasinet, 2001)*

Myndigheters arbete med etikfrågor

ULI har intervjuat fem myndigheter (intevjufrågor, se bilaga 2), vilka har kommit olika långt vad gäller arbetet med regler och policy. Fyra av myndigheterna har någon form av policy eller strategi. En av dessa anger att de har en skriftlig strategi och vision för GIS i allmänhet, vilken innefattar regler av etisk karaktär. Denna strategi och vision togs fram för att kartlägga olika ansvarsfrågor. I dokumentet finns förhållningsregler för hantering samt angivelser om vem som ansvarar för vad, givetvis med utgångspunkt i de lagar som gäller.

Två andra myndigheter anger att de har en så kallad sekretesspolicy, vilken behandlar och bildar praxis i olika frågor. Den fjärde myndigheten anger att de inte har någon specifik policy för geografisk information men att dessa frågor ingår i övriga regler och policy för annan information. Den femte myndigheten har ingen policy utan anger att de litar till en så kallad "inre kompass", vilken vägleder i vad som är rätt och fel samt avgör vilket alternativ som är mest rätt eller minst fel. Den "inre kompassen" beskrivs som en produkt av uppfostran, kultur, sociala normer, lagstiftning, interna policyer etc. Den "inre kompassen" liknas vid varje människas avvägning mellan den egna moraluppfattningen samt det omgivande norm- och regelverket. Myndigheten förlitar sig på att all personal har en känsla för lagstiftningens gränser som i sin tur styr "kompassen". Man är dock osäker på om "kompasserna" är tillräckliga i framtiden. Gemensamt för de intervjuade personerna är att ingen myndighet har en policy som enbart rör etik. Etikfrågorna behandlas således inte separat utan uppträder ofta som inslag i myndigheternas övriga policyarbete.

ULI ställde frågan om myndigheterna har någon utbildning inom ramen för deras policy och visionsarbete. De fyra myndigheterna som ovan angett att de har någon form av policy/vision har även någon form av utbildning. Det kan röra sig om en årlig utbildning av all personal inom myndigheten där regler och anvisningar om geografisk information tas upp. Inom andra myndigheter har utbildning utförts för de som specifikt handhar geografiskt relaterad information, vilken är eller kan vara känslig. Andra anger att de gett sina nyanställda information och att det finns ytterligare information att tillgå på myndighetens intranät. Nyanställda, som specifikt skall handha sekretessfrågor, får då en speciell utbildning inom detta område under introduktionen. Myndighetens chefer får dock ytterligare utbildning då det anses viktigt att de vet vad som gäller i frågor rörande sekretess. En myndighet anger att de ger utbildning som rör sekretess och personuppgiftslagen. Denna utbildning sker fortlöpande och alla intresserade är inbjudna att delta i kurserna. Den myndighet som förlitar sig på personalens "inre kompass" har inte någon utbildning. Man för dock löpande diskussioner framförallt mellan de personer som arbetar med utveckling inom geografisk information.

Myndigheterna har vidare tillfrågats om de har någon person som är ansvarig för de etiska frågorna som kan uppkomma i arbetet med geografisk information. Tre av myndigheterna har en eller flera ansvariga personer. De andra två anger att de inte har någon anställd specifikt för frågor rörande etik och geografisk information. Däremot finns det anställda som ansvarar för helheten där etik ingår som en del. Vidare ställdes frågan om det finns någon anställd eller grupp som arbetar förebyggande med etiska frågor för att förhindra att känsliga situationer uppkommer. Tre av myndigheterna har ingen sådan person eller grupp. De anger att de som handhar behandling av geografisk information även handhar dessa frågor. De övriga två myndigheterna har anställda, ofta jurister, som handhar dessa frågor.

Etiska avvägningar rörande GI

Om den geografiska informationstekniken används utan hänsyn till etiska aspekter kan det uppstå problem, t ex genom att informationen hamnar i fel händer. För att undvika att känslig information sprids kan uppgifter avidentifieras innan de lämnas ut. De fem myndigheter som ULI intervjuat behandlar geografisk information på skilda sätt. Myndigheterna har beskrivit situationer där geografisk information kan innehålla etiskt känsliga uppgifter eller användas på ett sätt som på olika sätt kan orsaka skada. Möjligheten att använda insamlad information till andra ändamål än uppgiftslämnaren tänkt sig är ett exempel. Den geografiska informationen kan också uppfattas som känslig om den kombineras med andra uppgifter eller om den innehåller personuppgifter. Samtliga myndigheter som intervjuats anser att etik är en viktig fråga när det gäller behandling av geografisk information. Myndigheterna skiljer sig dock åt vad gäller insamling av geografisk information, vilken myndigheten själv eller staten äger. En del av informationen samlas in analogt, t ex i fält och en del samlas in via allmänhetens försorg t ex genom intresseorganisationer som gjort observationer. En stor andel av informationen samlas in genom datafångst i egen regi, men data köps också från andra myndigheter. (Ovanstående och följande text är baserad på intervjuer med Riksskatteverket, Statistiska Centralbyrån, Lantmäteriverket, Länsstyrelsen i Östergötland och Västerås stad)

Utlämnande och reglering av geografisk information

Utlämnandet av uppgifter går till på olika sätt beroende på informationens innehåll och hänsyn till lagstiftning. Olika personer inom myndigheterna beslutar sedan om utlämnande av geografisk information beroende på vilken myndighet det gäller. I vissa fall är det endast en person som beslutar vad som kan eller inte kan lämnas ut samt på vilket sätt detta skall göras. Den interna efterfrågan på information kan t ex regleras med hjälp av behörighetssystem, vilka reglerar personalens tillgång till informationen. De som beställer eller efterfrågar uppgifter från myndigheterna är ofta andra myndigheter eller kommuner, men även privata företag och privatpersoner.

Myndigheterna handlar olika beroende på vem som efterfrågar informationen. En myndighet som efterfrågar information från en annan myndighet kan t ex få tillgång till informationen om den kan uppvisa samma nivå på rutiner för sekretess. En myndighet uppger att de ofta lämnar ut digital information till myndigheter till skillnad från företag och privatpersoner, vilka ofta får informationen utskriven på papper. Andra skillnader rör informationens innehåll som kan ge olika beslut rörande utlämnandet av informationen. Med utgångspunkt i offentlighetsprincipen, sekretesslagstiftningen och upphovsrätt lämnar en av myndigheterna ut och säljer information oavsett vem som efterfrågar den och utan aspekter på vad den skall användas till. Den information som behandlas på detta vis är dock inte skyddad av sekretess. Myndigheten har medvetet inte tagit full hänsyn till personuppgiftslagen, då man har svårt att ta till sig synsättet att fastighetsbeteckningar är att likna vid personuppgifter. Myndigheten känner dock väl till att fastighetsbeteckningar är att betrakta som personuppgifter enligt personuppgiftlagen. Myndig-

hetens hållning grundar sig på en uppfattning om att fastighetsuppgifter är offentliga. I de situationer där denna myndighet hanterar uppgifter om personer är det givetvis annorlunda.

En myndighet uppger att de ibland vidtar större försiktighetsåtgärder vid utlämnande av information än vad lagen medger. Man anser då att informationen kan vara känslig trots att den inte är reglerad. Det kan gälla utlämnande av uppgifter om områden med fornminnen eller sällsynta växt- och djurliv. I dessa fall händer det att man frångår offentlighetsprincipen för att skydda informationen. I praktiken anses detta inte som något egentligt problem, då information i form av hela databaser aldrig har efterfrågats av t ex privatpersoner. Det kan dessutom vara svårt för en utomstående att förstå innehållet i databaserna.

Förutom rådande lagstiftning anser flera myndigheter att utlämnandet bör regleras med hjälp av en policy, riktlinjer eller skrivna råd eller anvisningar för hur man skall gå till väga i svåra situationer. Några anser dock att det mesta redan är reglerat i lagstiftningen, men att några lagar kan behöva förtydligas för att underlätta den praktiska användningen. Det betonas att det är viktigt att öka medvetenheten och att belysa dessa frågor mångsidigt. En av myndigheterna anser att varje producent av geografisk information bör sätta upp spelregler för hur informationen får hanteras. Några av de tillfrågade myndigheterna har redan en form av policy som reglerar etikfrågor. Myndigheterna har dock inte stött på så många etiskt känsliga frågor gällande geografisk information. Kanske beror det på de diskussioner som redan förs inom myndigheterna. Myndigheterna befarar dock att svårigheter med etiska avvägningar kommer att öka, t ex i samband med utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter där det kan uppstå konflikt mellan öppenhet och integritetsskyddande lagar. Samtliga myndigheter ser stora möjligheter med geografisk information i framtiden, men också större problemställningar i takt med att informationen blir noggrannare och mer heltäckande.

Etik och geografisk information enligt ULIs enkätundersökning

ULI har genomfört en enkätundersökning för att studera etiska aspekter och regler för hantering, spridning och användning av geografisk information. Undersökningen genomfördes via ULIs hemsida på Internet där ULIs medlemmar och andra besökare erbjöds att besvara enkäten. Enkäten bestod av sex allmänna frågor om etik och geografisk information samt sju s k praktikfall i form av beskrivande texter med tillhörande frågor. Syftet med enkäten är att få en uppfattning om hur ULIs medlemmar och andra organisationer ställer sig till etiska frågor relaterade till geografisk information. Enkäten besvarades av 160 personer (här kallade informanter), vilka representerar organisationskategorierna; kommun/landsting, statlig myndighet/länsstyrelse, företag och annan tillhörighet. Svaren kan delas in och presenteras med utgångspunkt i dessa organisationskategorier. En majoritet, 47%, av informanterna representeras av kommuner/landsting och 29% representeras av statliga myndigheter/länsstyrelser. Endast 15% representerar företag och 9% har annan tillhörighet. Majoriteten av informanterna tillhör organisationer som är medlemmar i ULI, vilket kan förklaras med att ULI via e-post uppmanat sina medlemmar att besvara enkäten.

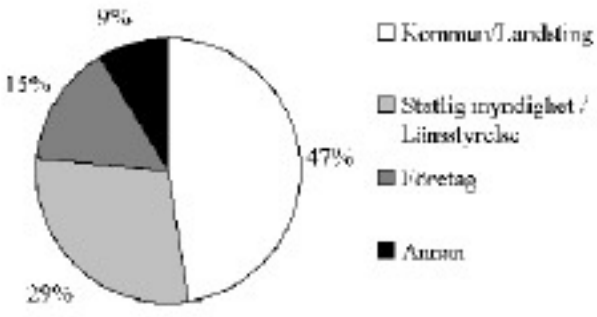


Diagram 1. Andel informanter av totalt 160 enkätsvar fördelat per organisationstillhörighet.

Med denna svarsindelning kan man ana att en större andel av kommuner/landsting samt statliga myndigheter/länsstyrelser handhar frågor som berör etik och geografisk information än de övriga organisationskategorierna. Det är i och för sig dessa som mestadels hanterar känslig information. Det skall dock understrykas att undersökningen inte innehåller fullständigt oberoende enheter. Flera informanter representerar dessutom samma organisation. Man kan också anta att de som svarat är intresserade, nyfikna och insatta i dessa frågor, vilket i och för sig är regel vid de flesta undersökningar av denna karaktär. Undersökningen visar dock några tydliga ställningstaganden.

Etik – en viktig fråga vid behandling av geografisk information

Inledningsvis ställdes frågan om etik anses som en viktig fråga vid behandling av geografisk information. Majoriteten, 95%, inom samtliga organisationskategorier anser att etik är en viktig fråga i dessa sammanhang.

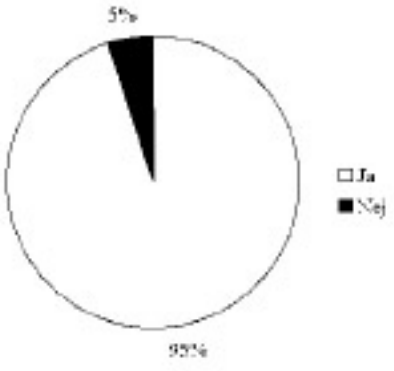
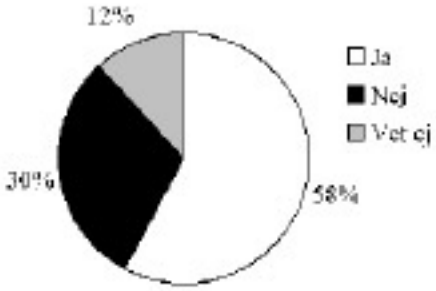


Diagram 2. Andel informanter som anser respektive inte anser att etik är en viktig fråga vid behandling av geografisk information.

Etiskt känslig information

Den följande frågan rörde om organisationerna handhar geografisk information som är eller kan vara etiskt känslig. En majoritet, 58%, har svarat att deras organisationer handhar sådan information. Övriga 30% handhar inte känslig information och 12% vet inte om organisationen handhar sådan information.



Digram 3. Andel informanter som angett att de handhar geografisk information som kan vara etiskt känslig, respektive de som ej har eller som inte vet om de har sådan infomration.

Policy med etiska regler

För att kartlägga hur olika organisationer arbetar med geografisk information ställdes frågan om informanterna kände till om deras organisation har någon policy där det ingår etiska regler.

Endast en mindre andel, 21%, av informanterna arbetar för organisationer som har en policy, vilken innefattar etiska aspekter. Flertalet informanter, 57%, uppger att de inte har någon policy där etiska regler ingår. Resterande 22% känner inte till om organisationen har någon policy där det ingår etikfrågor.

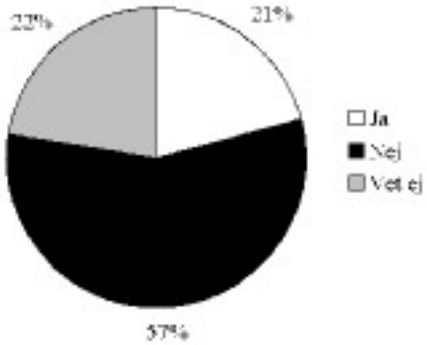
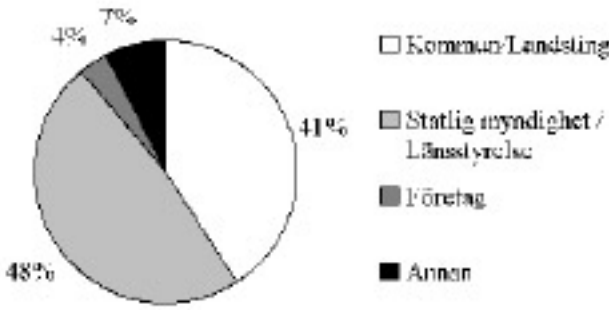


Diagram 4. Andel organisationer per organisationskategori som uppger att de har en policy där det ingår etiska regler för behandling av geografisk information.

De informanter som svarat att de har en policy där det ingår etiska regler redovisas i följande diagram, fördelade per organisationskategori.



Majoriteten av de organisationer som har en policy tillhör organisationskategorierna kommun/landsting respektive statlig myndighet/ länsstyrelse. Det är dock endast 30% av organisationerna som genomför utbildning i sin policy.

Diagram 5. Har Din organisation någon policy där det ingår etiska regler för behandling av geografisk information? Här redovisas andelen organisationer per organisationskategori som har en sådan policy.

De organisationer som har en policy har även här angett i vilken form den är presenterad. Majoriteten, 58%, har sin policy i formen av ett skrivet dokument, 30% har den formulerad i en muntlig överenskommelse och 12% har den i annan form.

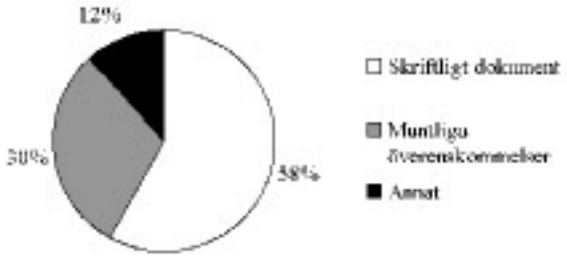


Diagram 6. I vilken form är Din organisations policy presenterad?

Reglering av geografisk information

Slutligen ställdes frågan om informanterna anser att utlämnandet av geografisk information bör regleras. En övervägande majoritet, 86%, anser att informationen bör regleras.

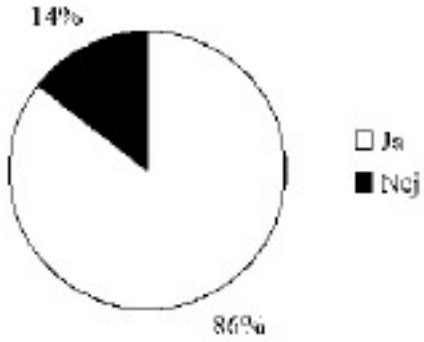


Diagram 7. Anser Du att utlämnandet av geografisk information bör regleras? Ovan visas andelen organisationer som anser att utlämnandet av geografisk information bör regleras.

Praktikexempel från organisationer som handhar geografisk information

ULI har intervjuat ett antal organisationer som inom sina arbetsområden handhar geografisk information som är eller kan vara etiskt känslig. Organisationerna, vilka representeras av två kommuner, två företag och en myndighet, har beskrivit situationer då etiska frågor uppkommit vid handhavande av geografisk information. Här följer resultatet av intervjuerna i form av sju beskrivande praktikexempel. Vid ULIs enkätundersökning utgjorde en kortversion av praktikexemplen grund för efterföljande frågor (Se bilaga 3). Varje praktikexempel följdes av två frågor, vilka besvarades av 160 informanter. Det första praktikexemplet beskriver hur en kommun har valt att besluta i en fråga om boendeförhållanden, mer specifikt en förfrågan om information om åldersstrukturer och antal barn i olika bostadsområden.

Nyinflyttade barnfamiljer söker lämpligt boendeområde där det finns jämnåriga barn

En kommun har fått frågor från bostadssökande rörande boendeförhållanden. De bostadssökande är tillflyttande barnfamiljer. Då de tillflyttande inte känner till den nya bostadsorten tillfrågar de kommunen för att få information om olika bostadsområden. Familjerna söker områden där det finns jämnåriga lekkamrater till deras barn. Frågorna som ställts till kommunen gäller därför information om åldersstrukturer och antal barn i specificerade bostadsområden.

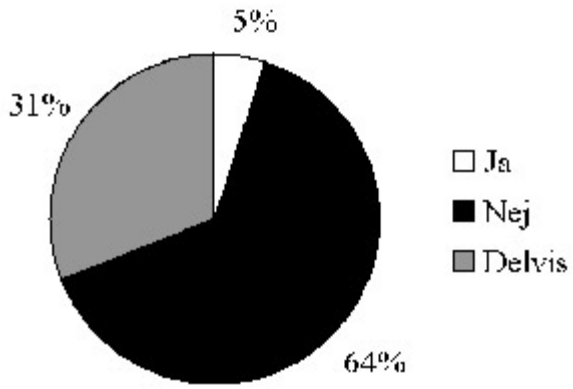
Uppgifter från folkbokföringen kopplade till uppgifter från fastighetsregistret i ett geografiskt informationssystem (GIS) kan redovisa uppgifter om åldersstrukturer för olika bostadsområden. Den tillfrågade kommunen har dock avsiktligen inte kombinerat uppgifter från folkbokföringen och fastighetsregistret. Detta för att undvika att känslig information kan användas på ett sätt som kan kränka invånarnas personliga integritet. Då kommunen anser att de efterfrågade uppgifterna kan vara känsliga ur integritetshänseende fick de bostadssökande avslag på sin förfrågan. Det finns inga specifika lagar som styr kommunens beslut i denna fråga, istället är det moraliska aspekter som styr kommunens handlande. Kommunen anser att risken för att informationen används på ett felaktigt sätt är större än nyttan av att kombinera informationen. Kommunen har därför beslutat att så långt det är möjligt undvika att lämna ut liknande uppgifter, då uppgifterna anses känsliga ur integritetshänseende. Om någon däremot önskar en kombination av uppgifter från de ovan nämnda registren, förutsatt att de ej strider mot någon lag, kan kommunen ta fram informationen mot en avgift. Den enskilde får själv betala för den arbetsinsats som det då kostar kommunen att utföra detta. Avgiften syftar till att minska efterfrågan på informationen samtidigt som den skall täcka kommunens kostnader.

Den tillfrågade kommunen har ingen policy som anvisar hur den enskilde tjänstemannen bör förhålla sig i frågor som rör känslig information, vilket gör att osäkerhet kan uppstå. Man förlitar sig på de statistikkunniga tjänstemännen inom kommunen, vilka i sin tur håller ordning på de lagar och regler som gäller. Varje uppgift som lämnar kommunen sekretessgranskas. Lagstiftningen uppfattas som besvärlig att förstå och därmed svår att tillämpa. Kommunen efterlyser därför ett vägledande dokument som på ett enkelt sätt tydliggör vad som är tillbörligt och inte.

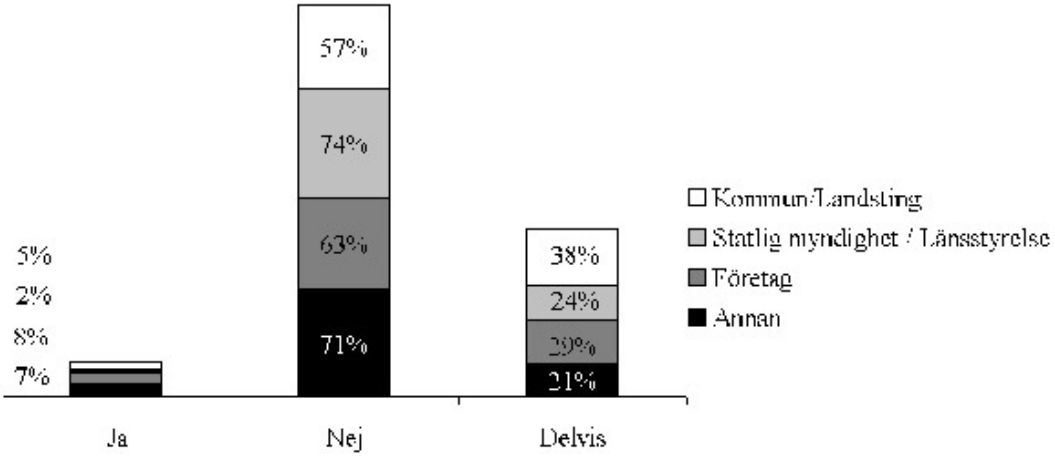
I ULIs enkät ställdes två följdfrågor till detta praktikexempel. Presentationen av praktikexemplet var dock inte lika omfattande i enkäten (Se bilaga 3). För att få en uppfattning om hur olika organisationer bedömer denna information utifrån etiska aspekter ställdes frågan: *Anser Du att den efterfrågade informationen är känslig med tanke på övriga invånares integritet?* Bakgrunden till frågan är kommunens beslut att avslå de nyinflyttade barnfamiljernas begäran med hänvisning till att informationen anses känslig ur integritetshänseende.

Kommunen anser att informationen är eller kan vara etiskt känslig och därmed inte skall spridas. Enkätfrågan besvarades av 160 informanter, 64% av dessa anser att de efterfrågade uppgifterna inte är känsliga ur integritetshänseende. Majoriteten av informanterna anser således att den efterfrågade informationen inte är känslig med tanke på övriga invånares integritet. Detta innebär att informanterna troligen hade handlat annorlunda än kommunen i praktikexemplet. Endast 5%

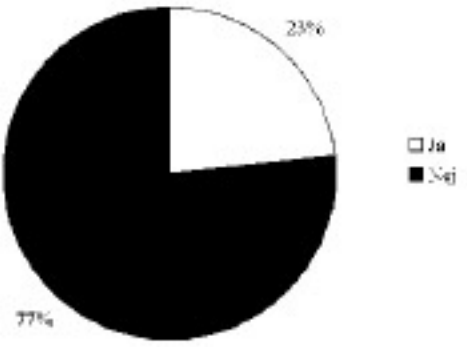
anser att informationen är känslig. Övriga 31% anser att informationen delvis kan vara känslig, vilket tyder på en viss osäkerhet i frågan.

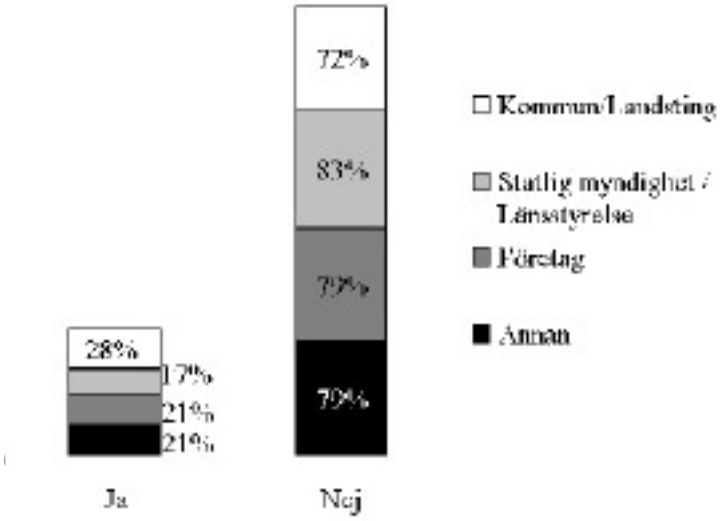


Nedan redovisas informanternas svar uppdelade per organisationskategori. Diagrammet visar att majoriteten inom samtliga organisationskategorier troligen hade handlat annorlunda då de anser att informationen inte är känslig.



För att förtydliga informanternas ställningstagande ställdes frågan: *Anser Du att kommunens beslut är riktigt?* En majoritet, 77%, av informanterna indikerar att de skulle handlat annorlunda då de svarat att de inte håller med om kommunens beslut. Även här är fördelningen per organisationskategori mycket jämn.





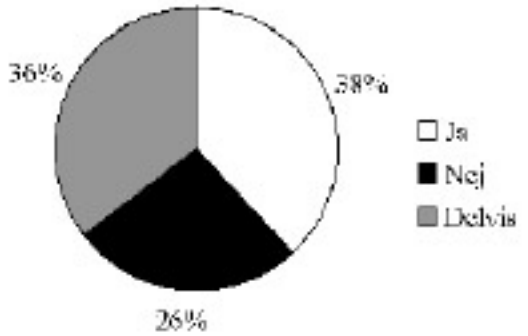
Med utgångspunkt i praktikexemplet och en analys av enkätundersökningens svar kan det antas att liknande frågor troligen skulle hanteras olika beroende på vem som handhar informationen och vem som får frågan. Detta är ett exempel på etiskt relaterad geografisk information som, av ULIs enkätundersökning att döma, kan betraktas som harmlös. Trots detta är 31% av informanter osäkra på om informationen skall anses som känslig.

Ekonomisystem för att beräkna ersättning för tandvård till barn och ungdomar

Följande praktikexempel rör en organisation som handhar och bearbetar statistik samt lägesbunden information för att utföra analyser. Analyserna rör barns tandhälsa och behov av tandvård beroende på sociala strukturer i skilda områden. Syftet är att utarbeta ett system för att beräkna ekonomisk ersättning för regionens tandläkare. Informationen som används i analyserna är registerdata som personnummer och fastighetsbeteckning/koordinater från folkbokföringen och fastighetsregistret samt tandstatus från tandvårdsförvaltningen. För att beskriva social struktur för små geografiska områden används detaljerad statistik från SCB. Data om tandstatus geokodas först. Därefter avidentifieras dessa data för att nyttjas i den fortsatta analysen. Hanteringen av såväl registerdata (även efter avidentifiering) och den detaljerade statistiken ställer krav på att integritetsaspekter beaktas.

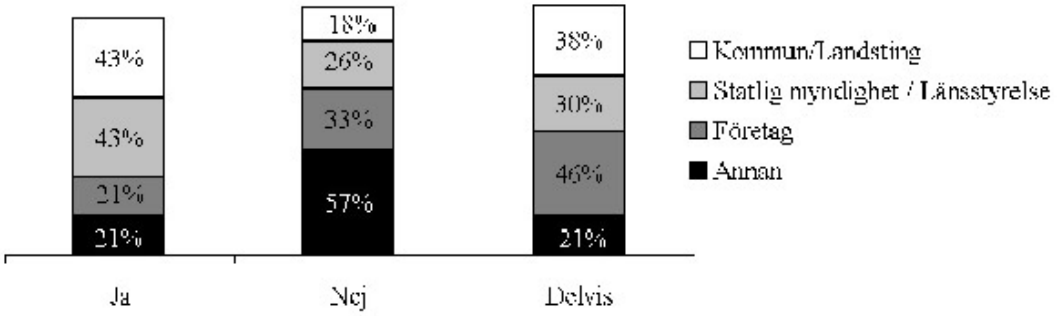
Den grupp som studeras är barn och ungdomar upp till 17 år. Statistiken som bearbetas visar information om barn och ungdomar på individnivå. För att skydda invånarnas personliga integritet har informationen grupperats och redovisas i schabloner. Olika tolkningar kan göras beroende på vilken geografisk nivå som redovisas, där samtliga individer redovisas i grupper. Organisationen understyrker att de ej behandlar mer detaljerad information än vad metoden kräver. Grundregeln vid behandling av dessa data är att det ej skall vara möjligt att utläsa enskilda personer. De redovisade grupperna innehåller som minst fem personer. Organisationen har i överenskommelse med SCB beslutat om vilken nivå som informationen får presenteras. Organisationen har dock ingen policy för hur känsliga uppgifter handhas. Frågorna diskuteras inom organisationen och det finns en muntlig överenskommelse om hur arbetet skall drivas. Överenskommelsen bygger på att försöka undvika spridning av uppgifter som kan uppfattas som känsliga. Det finns dessutom ett allmänt ansvar gentemot medborgare och uppgiftslämnare gällande den information som behandlas. Gruppen som arbetar med de känsliga frågorna beslutar om vilken information som får lämnas ut. Dessa beslut bygger på sekretesslagen och PUL samt överenskommelser med dataleverantörer. Den bearbetade informationen som lämnas ut förebehålls restriktivt till vissa bestämda syften och organisationen som bearbetar materialet gör ständiga avvägningar. Vikten av att aldrig ta fram mer detaljerad information än vad analyserna kräver påpekas. Informationen stannar inom en liten krets med god kunskap om regler och sekretess. Då informationen sprids utanför denna grupp medföljer speciella villkor för användning av informationen.

Mot bakgrund av att informationen som behandlas presenteras på individnivå ställdes frågan: *Anser Du att informationen är känslig med tanke på invånarnas integritet?* I detta praktikexempel är svaren mer diversifierade än i det första praktikexemplet, vilket visar att det inte finns en lika tydlig uppfattning. Av de 160 informanterna som besvarade enkäten svarade 38% att de anser att informationen är känslig. En nästan

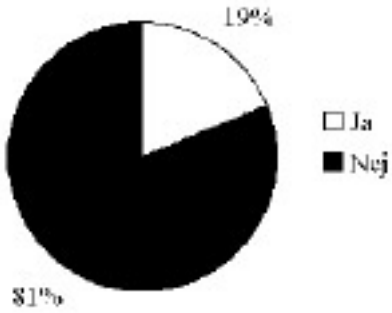


lika stor andel, 36% svarar att de delvis anser informationen som känslig. Övriga 26% anser att informationen inte är känslig.

Informanternas svar redovisade per organisationskategori visar att flertalet informanter som tillhör organisationskategorierna kommun/landsting eller statlig myndighet/länsstyrelse anser att informationen är känslig. Flertalet företag anser att informationen delvis är känslig och de som har annan tillhörighet anser att informationen inte är känslig.



Vidare ställdes frågan: *Anser Du att tillgången till analyserna bör vara mer öppen än i ovan angivna exempel?*



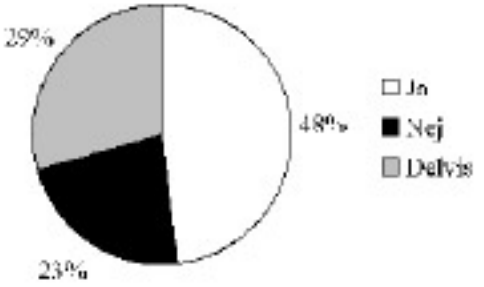
Av svaren framgår att en majoritet av informanterna anser att tillgången till analyserna inte bör vara mer öppen än i praktikexemplet. Enkätsvaren visar att uppfattningen om informationens känslighet är beroende av informantens organisationstillhörighet. Majoriteten av informanterna är dock eniga om att tillgången till analysresultaten inte bör vara mer öppna än i det givna praktikexemplet.

Planering av busslinje anpassad för funktionshindrade

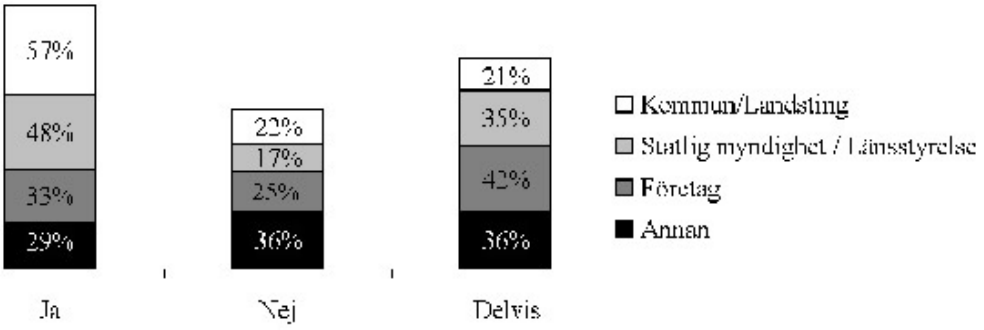
Följande praktikexempel beskriver en kommuns planering av en ny linje för äldre- och handikappanpassade bussar. För att optimera busslinjens sträckning använder sig kommunen av geografisk informationsteknik och matchar koordinatsatta adresser med register för färdtjänstberättigade. Analysen presenteras på en karta.

Materialet används endast internt i kommunen. De behandlade uppgifterna är sekretessbelagda. På den avdelning som gjort GIS-analysen har man dock inte hanterat informationen enligt särskilda rutiner för sekretessbelagda uppgifter. Någon information har inte lämnats ut i ärendet men eftersom särskilda rutiner saknas råder det osäkerhet om hur en sådan situation skulle hanteras. Den ansvarige chefen förlitar sig tills vidare på personalens goda omdöme och "inre kompass". Man är dock medveten om att rutiner kan behöva utarbetas då situationer av liknande karaktär sannolikt kommer att uppstå oftare i framtiden.

För att få en uppfattning om informationens eventuella känslighet ställdes frågan: *Anser Du att informationen är känslig med tanke på invånarnas integritet?* Majoriteten, 48%, av informanterna anser att informationen är känslig, 29% anser att den delvis är känslig och resterande 23% anser att det inte är känslig information.

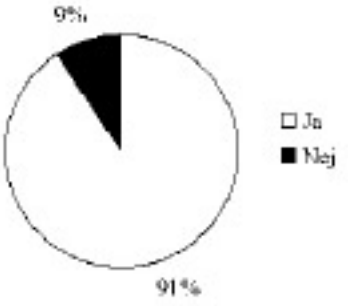


Vid en analys av svaren uppdelade per organisationskategori visar det sig att en majoritet av kommuner/landsting och statliga myndigheter/länsstyrelser anser att informationen är känslig till skillnad från företag och kategorin annan.



Vidare ställdes frågan: *Anser Du att det behövs formella regler/policy för hantering av dessa frågor inom kommunen?* Majoriteten, 91%, av alla informanter anser att det behövs sådana regler/policy.

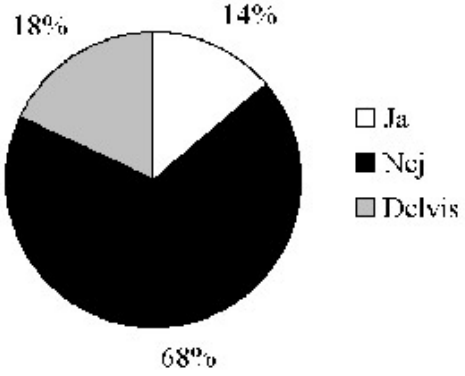
Detta praktikexempel visar att oavsett informationens känslighet så finns det konsensus vad gäller behovet av formella regler/policy för att hantera liknande frågor.



Fastighetsbeteckningar på Internet

Detta praktikexempel beskriver hur en kommun valt att presentera fastighetsinformation på Internet. Med kartan som gränssnitt kan man på en kommunal webbplats söka fastigheter efter fastighetsbeteckningar och fastighetsadresser. Omvänt kan man genom att klicka på en fastighet få reda på fastighetsbeteckningen.

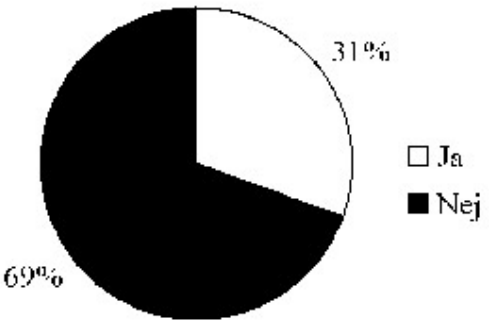
Presentation av denna typ av fastighetsinformation strider mot uttalanden som Datainspektionen gjort till Lantmäteriverket, vilka anser att publicering av fastighetsbeteckningar strider mot PUL. Fastighetsbeteckningar och fastighetsadresser är därmed att betrakta som personuppgifter enligt personuppgiftslagen, vilket innebär att det finns restriktioner för presentation av denna typ av information. Kommunen har, trots kännedom om detta, valt att publicera uppgifterna då de anser att dessa är harmlösa.

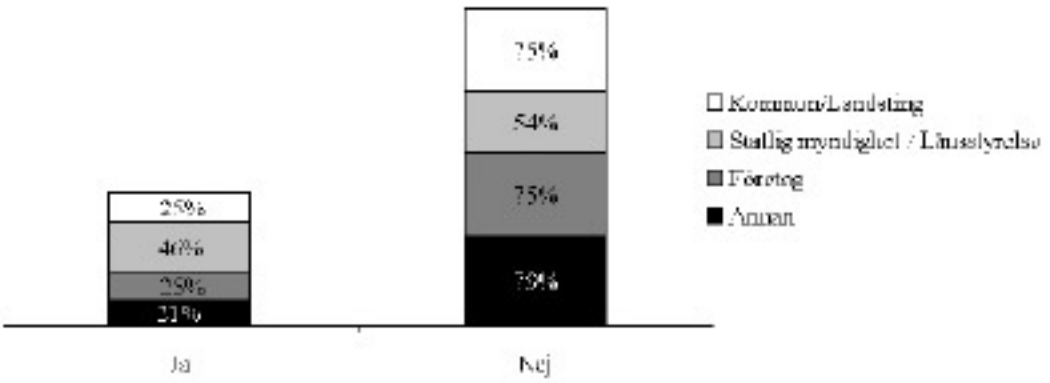


Informanterna fick frågan: *Anser Du att informationen kan vara etiskt känslig?* Av svaren att döma, kan man utläsa att en övervägande majoritet är av samma åsikt som kommunen som publicerat informationen. Endast ett fåtal är av annan åsikt alternativt är delvis av annan åsikt.

Vidare ställdes frågan: *Anser Du att kommunen bör vara mer restriktiv vad gäller presentation av ovan angivna information via Internet?* Majoriteten, 69%, anser att kommunen inte bör vara mer restriktiv.

Vid en analys av svaren kan man konstatera att åsikten om att man inte behöver vara mer restriktiv finns jämt fördelad i samtliga organisationskategorier. Statliga myndigheter/länsstyrelser är den enda kategorin som i stort sett har lika många som anser att kommunen bör vara mer restriktiv. Av dessa svar kan man anta att flertalet troligen skulle handla på samma sätt som kommunen i praktikexemplet d v s publicera fastighetsuppgifter på Internet.





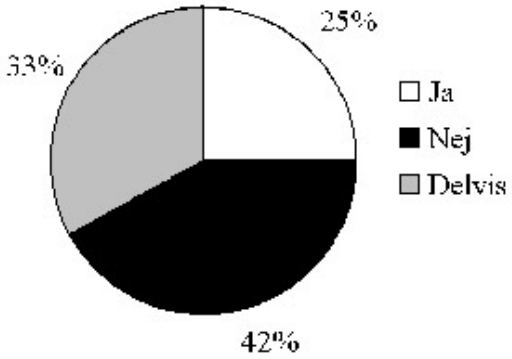
Fastigheter med höga radonhalter

Detta praktikexempel beskriver en kommun som har ett register med radonhalter, vilket bl a redovisar fastigheter med för höga radonhalter. Registret uppdateras och administreras av kommunen och är tillgängligt för t ex radonsaneringsföretag. Företagen använder registret för att erbjuda sanering till ägare av fastigheter med för höga radonhalter. Kommunen anser att man är skyldig att lämna ut uppgifterna och anser också att det gynnar ett för folkhälsan önskvärt saneringsarbete.

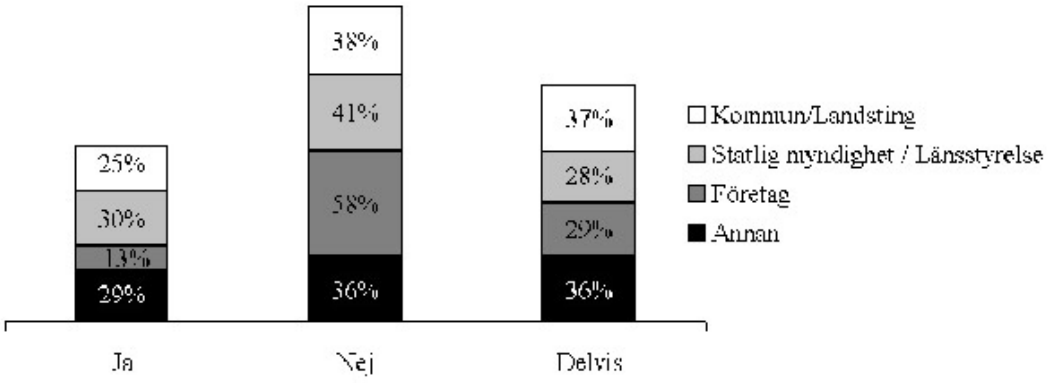
Ett radonsaneringsföretag har begärt ett register med fastighetsbeteckningar på de fastigheter som har höga radonhalter från kommunen. Kommunen, som anser sig både ha rätt och skyldighet att lämna ut informationen, lämnade denna till saneringsföretaget. Kommunen ser positivt på förmedling av dylik information, då den i det här fallet sannolikt kan bidra till ett ökat antal saneringsåtgärder och därmed bättre folkhälsa.

En fastighetsägare hörde av sig till kommunen då denne kände sig kränkt över saneringsföretagets säljbrev. Kommunen höll med om att saneringsföretaget hade uttryckt sig olämpligt i sitt säljbrev och vidarebefordrade klagomålet till företaget, som sedan ändrade sina formuleringar. Fastighetsägaren ifrågasatte även kommunens beslut att lämna ut fastighetsbeteckningarna till företaget. Till saken hör att fastighetsägaren redan hade vidtagit omfattande saneringsåtgärder, vilket minskat radonhalten i fastigheten. Nivån var dock fortfarande något över gränsvärdet varför fastigheten fanns kvar i registret.

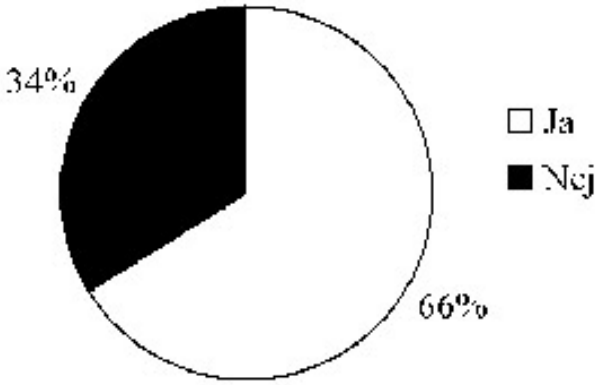
Mot bakgrund av informationen om detta praktikfall ställdes frågan: *Anser Du att den utlämnade informationen är etiskt känslig?* Här visar informanterna på skilda åsikter då 25% anser att informationen är känslig och 33% anser att den delvis är känslig medan 42% anser att det inte utgör känslig information.



En analys av svaren fördelade per organisationskategori visar att den största andelen inom samtliga organisationskategorier anser att den utlämnade informationen inte är känslig.



För att ytterligare klargöra informanternas ställningstagande ställdes frågan: *Anser Du att kommunen beslut är riktigt?*



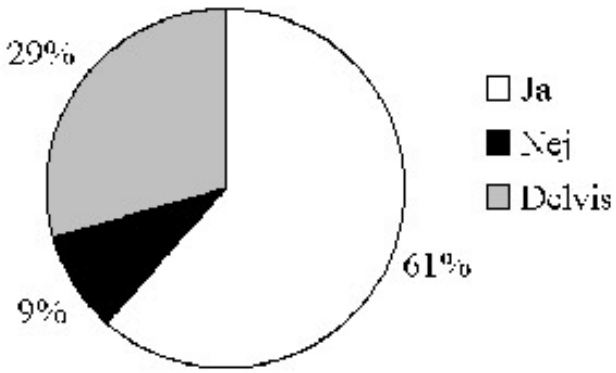
Här visar det sig att en majoriteten troligen skulle ha handlat som kommunen i praktikexemplet, då de svarat att de anser att kommunens beslut är riktigt.

Bostadsplanering med hjälp av GIS

Detta praktikexempel beskriver ett företag som äger och förvaltar bostäder. Företaget köper statistik från SCB med uppgifter om bl a de boende i fastigheterna. Företaget kopplar statistiken från SCB till fastigheterna i ett geografiskt informationssystem för att kunna utföra analyser. Analyserna utgår från ett antal variabler som syftar till att ge information om kunderna, t ex de boendes sammansättning beträffande andel invandrare, inkomster, socialbidragstagare, kvarboende, antal bilar etc.

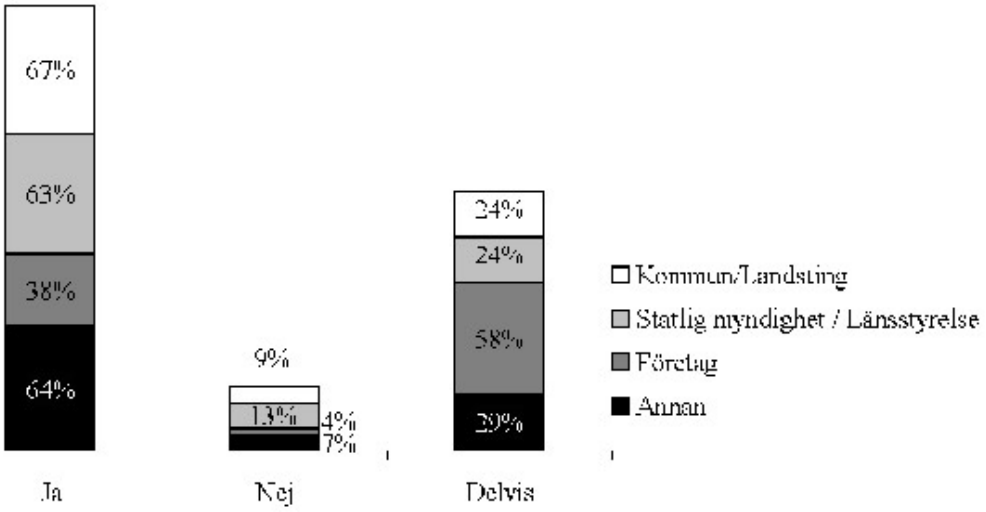
När statistiken kopplas samman med kartinformation ger det en tydlig bild av aktuella förhållanden. Denna information handhas av företaget och distribueras endast till berörda divisionschefer, marknadschefen och till projektledare ansvariga för större ombyggnader. Ett fåtal personer har tillgång till informationen, vilken lyder under SCBs regler. Företaget har efter interna diskussioner beslutat om hur materialet skall förvaltas och hanteras. Till en början var man mycket restriktiv i sitt förhållningssätt, vilket gjorde att materialet inte kunde utnyttjas till fullo. Materialet används endast för internt bruk, men det finns inga hinder för att presentera det utanför organisationen. Vid flera tillfällen har företaget demonstrerat analyserna för andra bostadsföretag som inte kommit lika långt i utvecklingen med att koppla statistik till geografisk information. Vid de tillfällen som informationen efterfrågas av utomstående har den enbart presenterats muntligen med illustration av projektor på duk för att undvika spridning och eventuell vidare bearbetning av det digitala materialet.

Mot bakgrund av denna korta introduktion till bostadsföretags statistikhantering ställdes frågan: *Anser Du att informationen är etiskt känslig?*



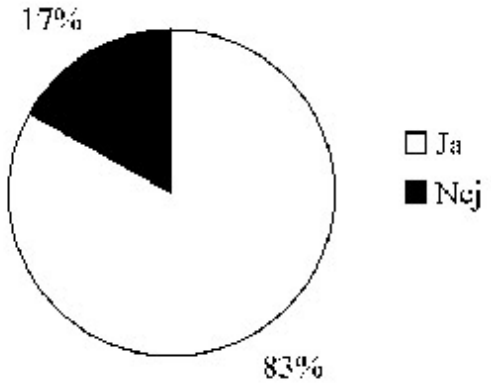
Majoriteten, 61%, av informanterna anser att denna information är etiskt känslig.

En analys av svaren visar att majoriteten av kommuner/landsting och statliga myndigheter/ länsstyrelser anser att informationen är känslig. Kategorin företag är mer tveksamma i sina svar, med 58% som delvis anser att informationen är etiskt känslig.



Informanterna fick sedan besvara frågan: *Anser Du att det bör finnas restriktioner för spridning av ovan nämnda analysresultat?* Majoriteten, 83% anser att det bör finnas restriktioner.

Då flertalet anser att bostadsstatistiken utgör etiskt känslig information och dessutom anser att det bör finnas restriktioner för spridning av denna information, kan man anta att flertalet av informanterna skulle vara mer restriktiva i sitt handlande vid en situation med liknande information.

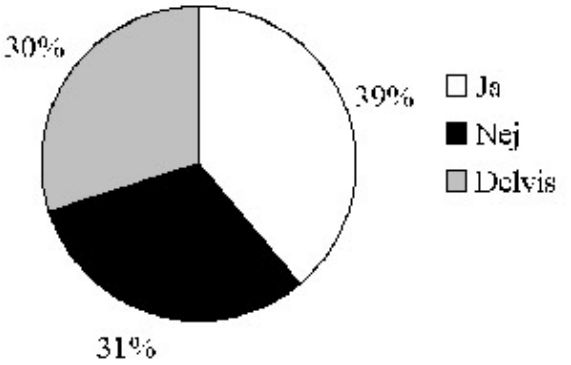


Äldres hälsa och vårdbehov

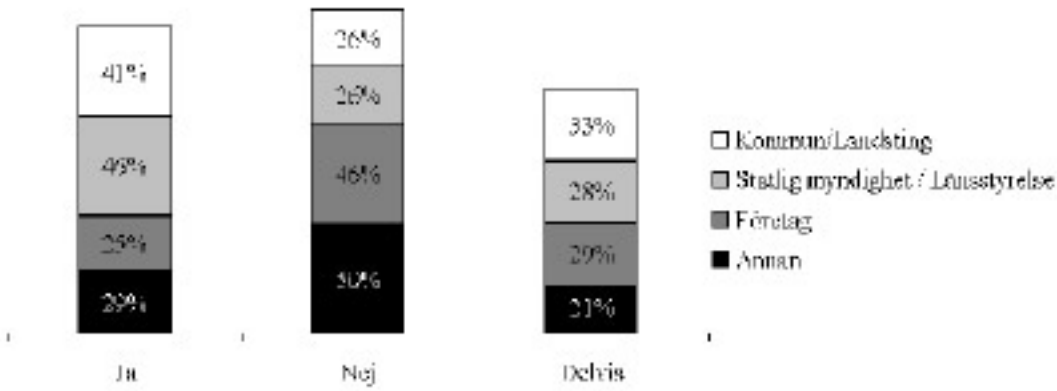
Följande praktikexempel behandlar en kommun som arbetar med uppsökande verksamhet hos äldre. Syftet med verksamheten är att kommunen tillsammans med primärvården skall få kunskap och kännedom om de äldres hälsa samt hur man kan förebygga ohälsa och vårdbehov hos äldre. Kommunen har därför tillfrågat en myndighet om uppgifter på samtliga fastighetsägare i kommunen som är 80 år eller äldre. De efterfrågade uppgifterna är i första hand namn, adress och personnummer.

Den tillfrågade myndigheten beviljade kommunens förfrågan. Myndigheten anmärkte dock att de i regel inte levererar uppgifter när någon begär utsökning på personnummer. I detta fall gjordes dock ett undantag med hänsyn till vad uppgifterna skulle användas till.

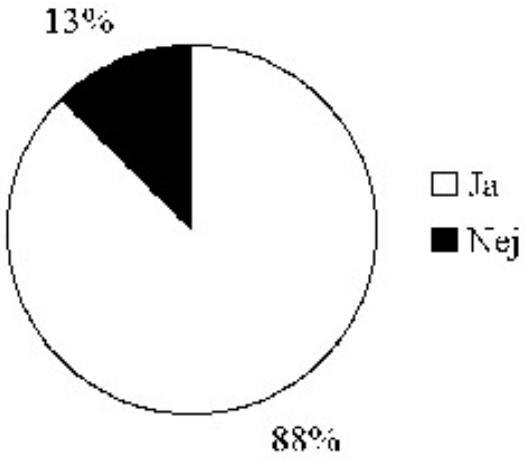
Mot bakgrund av denna korta beskrivning har informanterna besvarat frågan: *Anser Du att informationen är etiskt känslig?* Här är svaren mer spridda än i tidigare praktikexempel, 39% anser att informationen är etiskt känslig, 30% anser att den delvis är etiskt känslig och 31% anser att den inte är känslig.



Svaren skiljer sig också mellan organisationskategorierna, där 41% av kommun/landsting och 46% av statliga myndigheter/länsstyrelser anser att informationen är känslig till skillnad från 46% av företagen och 50% av övriga som anser att informationen inte är känslig.



Vidare ställdes frågan: *Anser Du att myndighetens beslut är riktigt?*



Trots skilda åsikter om informationen känslighet så anser majoriteten, 88%, av informanterna att myndigheten gjort ett riktigt beslut att delge kommunen den efterfrågade informationen.

Diskussion

Hur behandlas etiska aspekter gällande geografisk information? ULI har här undersökt vad lagen säger och hur några organisationer behandlar etiska aspekter i sitt arbete. Användningen av geografisk information kan begränsas genom anvisningar i svensk lag, genom myndigheters och andra organisationers interna regler alternativt genom allmänna regler för GIS-användare eller genom den enskilde handläggarens goda omdöme, så kallad "inre kompass". Etikfrågorna har dock inga egna lagar eller paragrafer vilket gör att organisationer, som handhar känslig geografisk information, måste avgöra hur informationen skall behandlas. Här kan interna regler eller policybeslut många gånger vara till hjälp.

Frågor om etik och moral är svåra att hantera. Det som en människa tycker är normalt - rätt eller sant - finner en annan helt förkastligt. Många gånger är organisationer inte ens medvetna om att de gör etiska eller moraliska val. Andra organisationer har ett mer medvetet förhållningssätt och arbetar fram etiska regler för hur deras verksamhet skall skötas. Dessa regler måste utarbetas med vetskapen om att reglerna aldrig kan vara allmängiltiga utan enbart ses som stöd och underlag för diskussioner.

Etik är ett rationellt förehavande, ett sätt att med analys och argument utreda en frågeställning. Etik är därmed inte detsamma som rent tyckande! Etiska bedömningar kan och skall baseras på rationella etiska principer och genomtänkta argument. Frågeställningarna kring den geografiska informationen har här haft sin utgångspunkt i den normativa etiken d v s den tillämpade etiken som söker sanningen för att kunna göra "rätt" val i olika situationer. De val som informanterna ställts inför i enkätundersökningen kan förklaras med hjälp av moralfilosofins teorier. Inledningsvis nämndes två huvudteorier nämligen objektivism och relativism. Båda dessa inriktningar kan förklara informanternas val i de frågor de ställts inför. Många gånger grundar sig besluten i subjektiv/individuell relativism där den personliga uppfattningen avgör den moraliska bedömningen. Det finns dock några organisationer som utarbetat riktlinjer/policybeslut för organisationen, vilka kan underlätta vid svåra beslut. Ansvaret innebär i det här sammanhanget en skyldighet att ha kontroll över och reglera spridning av geografisk information som kan vara etiskt känslig. Det handlar om att ha ett generellt säkerhetstänkande och att i förväg se över eventuella risker. Utvecklingen av geografisk informationsteknik kräver en ständig debatt kring etiska aspekter allteftersom området förändras och utvidgas.

De etikfrågor som diskuterats är ingen ny problematik. Dessa frågor som sysselsatt filosofer och allmänheten långt innan boktryckarkonsten har dock fått nya dimensioner genom informationsteknologins utveckling. De etiska dilemman som diskuterats här rör många gånger individer. Intrång i den personliga integriteten är inget nytt etiskt problem. Den nya tekniken gör det dock möjligt att genomföra databehandling på nya sätt, i större skala och med större konsekvenser som resultat. Vid analyser med hjälp av GIS är det dessutom viktigt att noga välja t ex intervall, färger och symboler. Presentationens utförande är viktigt för att läsaren/mottagaren skall få en rättvis bild av informationen. En viktig uppgift är att hitta möjligheter att använda den nya teknologin på ett främjande och berikande sätt.

Lag och etik

Överlag kan en viss meningsskiljaktighet skönjas vad gäller bakgrund vid behandling av geografisk information. Med bakgrund avses utbildning och arbetsuppgifter, d v s på vilket sätt man har kontakt med informationen. Exempelvis har jurister i regel lättare att tolka lagtext och begränsa sig inom dess lagar. En tekniker ser kanske istället möjligheterna att använda informationen. Det finns här en risk att dessa möjligheter tar överhand, vilket kan leda till egna tolkningar av lagen. Det är dessutom viktigt att de som analyserar data med GIS-stöd har kunskap och kompetens inom t ex statistik- och kartografiområdet för att kunna avgöra hur dessa skall behandlas.

Definitionen av personuppgifter och vad som avses med behandling av personuppgifter är mycket vid. Alla former av behandling av personuppgifter som insamling, bearbetning, lagring och tillhandahållande omfattas av PUL. En personuppgift behöver inte peka ut en person genom namn och personnummer. Det räcker med att det finns tillräckligt med uppgifter för att kunna identifiera en nu levande person för att uppgifterna skall betraktas som personuppgifter. En fastighetsbeteckning kan i vissa fall betraktas som personuppgift då det via beteckningen går att identifiera en fysisk ägare till fastigheten eller vilka som är skrivna på fastigheten. I PUL står det att den personuppgiftsansvarige skall ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten i de fall då behandling av personuppgifter skett i strid med lagen. Den kommun, myndighet eller företag som ansvarar för behandlingen av personuppgifter är att betrakta som personuppgiftsansvarig. Det kan dock konstateras att det finns vissa oklarheter eller otydligheter i rollfördelningen mellan olika parter. Personuppgiftslagen är ett ständigt återkommande ämne i de intervjuer som ULI utfört. Samtliga myndigheter som intervjuats anser att lagen måste förtydligas för att komma till sin rätt. Detta verkar vara en allmän åsikt som inte bara delas av myndigheter.

Offentlighetsprincipen ger stora möjligheter till spridning av geografisk information, men med förbehåll som rör integritet och säkerhet. Många av de frågor eller problem som uppstår är till stor del bedömningsfrågor. Vilka regler är det då som gäller? Gäller samma regler internt, till annan myndighet som till privat? Användaren och förvaltaren av den geografiska informationen kopplat till personuppgifter måste göra en bedömning av ändamålet med informationen. Det är också viktigt att påpeka allmänhetens rätt till insyn i statlig och kommunal verksamhet, vilken inte får hindras med interna regler eller policydokument. Detta kan illustreras med praktikexemplet där nyinflyttade barnfamiljer söker boendeområden. I exemplet framgår det att kommunen anser att den efterfrågade informationen är känslig, samtidigt som det inte finns någon lag som stöder beslutet att inte lämna ut den efterfrågade informationen. Är det etiskt riktigt av kommunen att inte lämna ut information? Av ULIs enkätundersökning framgår att majoriteten av de som svarat troligen skulle ha lämnat ut den efterfrågade informationen. Ett annat praktikexempel beskriver en kommun som lämnat ut ett register, med fastighetsbeteckningar på fastigheter, med höga radonhalter till ett radonsaneringsföretag. Kommunen ansåg sig vara skyldig att lämna ut uppgifterna, då radonsanering kan gynna folkhälsan. En enskild fastighetsägaren ifrågasatte dock kommunens beslut att lämna ut fastighetsbeteckningarna. Några viktiga aspekter att tänka på vid liknande frågeställningar är: vem är det som skyddar eller skall skyddas? Är etik (integritet) viktigare än säkerhet och trygghet?

Etiska regler och policy

Det finns ett behov av etisk analys för att förstå och besluta i känsliga frågor rörande geografisk information. För att undvika att spridning av känslig information bör följande frågor ställas:

- Vad är den gemensamma nyttan av informationen?
- Inkräktar nyttan på den enskilde?
- Är informationen önskvärd?

Svaren på dessa frågor bör vara vägledande vid beslut rörande etiskt känslig information. Ett sätt att implementera den etiska analysen i det dagliga arbetet är genom någon form av regler eller policybeslut där medarbetare ges tydlig information om organisationens gemensamma avsikt. Syftet med regler eller policybeslut måste ha en tydlig koppling till den vardagliga verksamheten. Betoningen i arbetet måste ligga på den öppna processen där så många som möjligt i organisationen är delaktiga. Policyarbetet skall ge tydliga indikationer på hur man arbetar med etik och geografisk information i organisationen. Det är viktigt att detta arbete inte blir till ett projekt som efter ett tag avslutas och läggs åt sidan, utan hålls levande i organisationen. Behovet av en levande etisk diskussion och utveckling av policydokument skall dock inte tolkas som ett behov av fler eller mer specificerade lagar. Policydokument alternativt en levande diskussion kan i vissa fall komplettera lagstiftningen och underlätta svåra beslut gällande etik och geografisk information. Exemplen i denna rapport visar att etiska och juridiska aspekter tillsammans bidrar till att avgöra vilka avvägningar som bör göras.

Alla myndigheter som ULI intervjuat samt majoriteten av informanterna i enkätundersökningen anser att etik är en viktig fråga vid behandling av geografisk information. Därför kan det tyckas lite konstigt att ämnet inte ges större spelrum eller särbehandlas. På många håll verkar ansvarsfrågorna oklara. Ett av problemen tycks vara att det yttersta ansvaret ofta finns högt upp i hierarkin, medan besluten fattas på en betydligt lägre nivå. Det viktigaste borde vara att frågorna får ett eget forum där diskussioner och slutsatser når ut till så många som möjligt. Det finns inga enkla lösningar på dessa frågor. Ett medvetet förhållningssätt är en viktig del vid behandling av geografisk information. Det är lagstiftaren och uttolkaren i samspel med uttolkarens “inre kompass” som avgör hur ett ärende eller en fråga behandlas. Denna rapport ger uttryck för vårt gemensamma ansvar och vikten av att lyfta fram dessa frågor och föra en fortsatt levande debatt. ULI har ambitionen att fortsätta kunskapsspridningen om lagstiftning samt hantering av etiska aspekter hos myndigheter och andra organisationer genom att presentera fler praktikexempel samt att föra en fortsatt levande debatt inom området.

Bilaga 1

Ordförklaringar (SFS 1998:204, 3§)

Personuppgifter - all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en enskild person som är i livet.

Behandling av personuppgifter - varje åtgärd som vidtas med personuppgifter som t ex insamling, registrering, lagring och samkörning, vare sig det sker automatiskt eller inte.

Personuppgiftsansvarig - den som bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Personuppgiftsombud - den fysiska person som, efter förordnande av den personuppgiftsansvarige, skall se till att personuppgifter behandlas på ett riktigt och lagligt sätt.

Personuppgiftsbiträde - den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Tillsynsmyndighet - den myndighet som regeringen utser för att utöva tillsyn.

Tredje land - land som inte är medlem i den Europeiska unionen eller ansluten till det europeiska samarbetsområdet.

Tredje man - någon annan än den registrerade, den personuppgiftsansvarige, personuppgiftsombudet, personuppgiftsbiträdet och sådana personer som under den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbiträdets direkta ansvar har befogenhet att behandla personuppgifter.

Bilaga 2 Intervjufrågor

Etik

- Anser ni att etik är en viktig fråga när det gäller geografisk information?
- Har ni funderat över att ha etiska regler för hantering av geografisk information?
- Har er myndighet någon skriven policy vad gäller etiska regler för geografisk information?
- Har ni någon oskriven policy vad gäller etiska regler för geografisk information?
- Har ni någon utbildning i er policy för den personal som finns?
- Har ni någon person som är ansvarig för de etiska frågor som kan uppkomma i ert arbete och hur hanterar ni eventuella misstag?
- Har ni någon anställd eller grupp som arbetar förebyggande med etiska frågor för att förhindra att känsliga situationer uppkommer?
- Vem beslutar om en uppgift om geografisk information får lämnas ut?
- Vem lämnar ni ut uppgifterna om geografisk information till?
- Ser ni på olika sätt beroende på vem som efterfrågar materialet? Är det någon skillnad om det är internt, en annan myndighet, ett företag eller en privatperson som vill ha uppgifterna?
- Hur samlar ni in den geografiska information som ni äger?
- Hur borde utlämnandet av geografisk information regleras? Bör det regleras över huvud taget genom t ex krav på policybeslut?
- Bör det finnas skilda reglar för att sprida information internt och externt?
- Tycker du att etiska regler skulle utarbetas genom lagstiftnig, interna dokument eller av ULI?
- Tror ni att en ULI-policy skulle efterlevas?
- Har ni några idéer/önskemål om hur/vad ULI kan bidra med vad gäller området etik och geografisk information (diskussionsforum på internet, rapport, ULIs code of practice…)?
- Kan ni ange något/några exempel på fall som varit tveksamma/diskutabla rent etiskt vad gäller utlämnade av informationen?
- Hur ser ni på framtiden inom det här området?

Allmän säkerhet

- Vem har tillgång till er geografiska information?
- Vem sköter om, det vill säga uppdaterar, ändrar och behandlar er geografiska information?
- Vad händer om någon skriver ut personuppgifter?
- Måste detta makuleras då det slängs?
- Hålls de utskrifter som ska sparas inlåsta?
- Om någon efterfrågar personuppgifter och de har rätt att få dem, hur för ni över dessa då?
- Hur lagras er geografiska information? Endast digitalt eller på papper också? Hur förvaras papperskopiorna i så fall?

Personuppgiftslagen

- Känner du till begreppen personuppgift, personuppgiftsansvarig och personuppgiftsombud?

- Vet du vad begreppen (personuppgift, personuppgiftsansvarig och personuppgiftsombud) innebär?
- Har ni något personuppgiftsombud på er myndighet?
- Tycker ni att er myndighet har ett ansvar för att de personuppgifter ni lämnar ut inte används i ett direkt marknadsföringssyfte?
- Får ni förfrågningar från personer som vill veta vad som står om dem i den geografiska information som ni har?
- Lagen om den officiella statistiken
- Är ni en statistikmyndighet med uppdrag från regeringen?
- Hur sköts i så fall er utgallring av personuppgifter?

Datainspektionens föreskrifter

- Anser ni att ni behandlar uppgifter som kan vara integritetskänsliga och har ni i så fall anmält detta till Datainspektionen?

Sekretesslagen

- Hänvisar ni ibland till Sekretesslagen då någon begär uppgifter som rör geografisk information?

Offentlighetsprincipen

- Hänvisar ni ibland till att en handling inte är allmän då någon efterfrågar geografisk information?

Bilaga 3 Enkätundersökning

ULI studerar behovet av etiska regler för spridning och användning av geografisk information (GI). Syftet är att kartlägga hur etiska aspekter beaktas när det gäller användningen av GI. Genom kartläggningen kommer erfarenheter belysas och spridas till andra organisationer, vilket gör att etiska avvägningar kan underlättas och beaktas. Resultatet av denna studie kommer att presenteras i en rapport samt vid ett seminarium i samband med Kartdagar 2002 den 17 april.

Följande sju texter beskriver några praktikfall där man behandlat frågor om etik och geografisk information. Du har här möjlighet att delta i ULIs undersökning genom att läsa igenom texterna och besvara de två efterföljande frågorna. Det tar inte mer än ett par minuter och vi tror att det är väl använd tid då svaren bidrar till bredare kunskap om hur etiska frågor behandlas inom Er och andras organisationer! Alla som besvarar frågorna får en tryckt version av den färdiga rapporten.

Först kommer några introducerande frågor:

1. Vilken organisationskategori arbetar Du för?

☐ Statlig myndighet / Länsstyrelse ☐ Kommun / Landsting

☐ Företag ☐ Annan

2. Namnuppgifter

Förnamn _____ Efternamn _____

Organisation _____ Adress _____

Postnummer _____ Postadress _____

E-post _____

3. Anser Du att etik är en viktig fråga när det gäller geografisk information?

☐ Ja ☐ Nej

4. Handhar Din organisation geografisk information som kan vara etiskt känslig?

☐ Ja ☐ Nej ☐ Vet ej

Om Du svarat Nej på fråga 4, fortsätt med fråga 6.

5. Har Din organisation någon policy där det ingår etiska regler för behandling av geografisk information?

☐ Ja ☐ Nej ☐ Vet ej

Om Du svarat Nej eller Vet ej på fråga 5, fortsätt med fråga 6.

5a. I vilken form är Din organisations policy presenterad?

☐ Skriftligt dokument ☐ Muntliga överenskommelser ☐ Annat

5b. Har Din organisation någon utbildning i ovan angivna policy?

☐ Ja ☐ Nej

6. Anser Du att utlämnandet av geografisk information bör regleras?

☐ Ja ☐ Nej

Nedan följer texterna med tillhörande frågor:

A. Nyinflyttade barnfamiljer söker boendeområde där det finns jämnåriga barn

B. System för att beräkna ersättning för tandvård till barn och ungdomar

C. Planering av busslinje anpassad för funktionshindrade

D. Fastighetsbeteckningar på Internet

E. Fastigheter med höga radonhalter

F. Bostadsplanering med hjälp av GIS

G. Äldres hälsa och vårdbehov

A. Nyinflyttade barnfamiljer söker boendeområde där det finns jämnåriga barn

En kommun har fått frågor från bostadssökande rörande boendeförhållanden. De bostadssökande är tillflyttande barnfamiljer. Då de tillflyttande inte känner till den nya bostadsorten tillfrågar de kommunen för att få information om olika bostadsområden. Familjerna söker områden där det finns jämnåriga lekkamrater till deras barn. Frågorna som ställts till kommunen gäller därför information om åldersstrukturer och antal barn i olika specificerade bostadsområden.

Då kommunen anser att de efterfrågade uppgifterna kan vara känsliga ur integritetshänseende, fick de tillflyttande bostadssökarna avslag på sin förfrågan. Det finns inga specifika lagar som styr kommunens beslut i denna fråga, istället är det moraliska aspekter som styr kommunens handlande. De tekniska förutsättningarna för att lösa uppgifterna finns dock redan.

A1. Anser Du att den efterfrågade informationen är känslig med tanke på övriga invånares integritet?

☐ Ja ☐ Nej ☐ Delvis

A2. Anser Du att kommunens beslut är riktigt?

☐ Ja ☐ Nej

B. System för att beräkna ersättning för tandvård till barn och ungdomar

En organisation handhar och bearbetar statistik och lägesbunden information för att utföra analyser hur barns tandhälsa och behov av tandvård varierar beroende på den sociala strukturen i skilda områden. Syftet är att utarbeta ett system för att beräkna ekonomisk ersättning för regionens tandläkare.

Informationen som används i analyserna är dels registerdata som personnummer och fastighetsbeteckning/koordinater från folkbokföringsregistret, personnummer och tandstatus från tandvårdsförvaltningen. För att beskriva social struktur för små geografiska områden används detaljerad statistik från SCB. Efter geokodning av data om tandstatus avidentifieras de data som ska nyttjas i den fortsatta analysen. Hanteringen av såväl registerdata

(även efter avidentifiering) och den detaljerade statistiken ställer krav på att integritetsaspekter beaktas. Den bearbetade informationen som lämnas ut förebehålls restriktivt till vissa bestämda syften. Informationen stannar inom en liten krets med god kunskap om regler och sekretess.

B1. Anser Du att informationen är känslig med tanke invånarnas integritet?

☐ Ja ☐ Nej ☐ Delvis

B2. Anser Du att tillgången till analysresultaten bör vara mer öppen än i ovan angivna exempel?

☐ Ja ☐ Nej

C. Planering av busslinje anpassad för funktionshindrade

En kommun planerar en ny linje för äldre- och handikappanpassade bussar. För att optimera busslinjens sträckning använder sig kommunen av geografisk informationsteknik och matchar koordinatsatta adresser med register för färdtjänstberättigade. Analysen presenteras på en karta.

Materialet används endast internt i kommunen. De behandlade uppgifterna är sekretessbelagda. På den avdelning som gjort GIS-analysen har man dock inte hanterat informationen enligt särskilda rutiner för sekretessbelagda uppgifter. Någon information har inte lämnats ut i ärendet men eftersom särskilda rutiner saknas råder det osäkerhet om hur en sådan situation skulle hanteras. Ansvarig chef förlitar sig tills vidare på personalens goda omdöme och ”inre kompass” men är medveten om att rutiner kan behöva utarbetas då situationer av liknande karaktär som i detta exempel sannolikt kommer att uppstå allt oftare i framtiden.

C1. Anser Du att informationen är känslig med tanke på invånarnas integritet?

☐ Ja ☐ Nej ☐ Delvis

C2. Anser Du att det behövs formella regler/policy för hantering av dessa frågor inom kommunen?

☐ Ja ☐ Nej

D. Fastighetsbeteckningar på Internet

Med kartan som gränssnitt kan man på en kommunal webbplats söka fastigheter efter fastighetsbeteckningar och fastighetsadresser. Omvänt kan man genom att klicka på en fastighet få reda på fastighetsbeteckningen. Det strider ev mot uttalanden som dåvarande datainspektionen gjort till Lantmäteriverket som därför anser att publicering av fastighetsbeteckningar strider mot PUL. Kommunen publicerar uppgifterna ändå då de anser att de är harmlösa.

D1. Anser Du att informationen kan vara etiskt känslig?

☐ Ja ☐ Nej ☐ Delvis

D2. Anser Du att kommunen bör vara mer restriktiv vad gäller presentation av ovan angivna informationen via Internet?

☐ Ja ☐ Nej

E. Fastigheter med höga radonhalter

En kommun har ett register med radonhalter, vilket bl a redovisar fastigheter med höga radonhalter. Registret uppdateras och administreras av kommunen och är tillgängligt för t ex radonsaneringsföretag. Företagen använder registret för att erbjuda sanering till ägare av fastigheter med för höga radonhalter. Kommunen anser att man är skyldig att lämna ut uppgifterna och anser också att det gynnar ett för folkhälsan önskvärt saneringsarbete.

En fastighetsägare kände sig kränkt över ett säljbrev och ifrågasatte kommunens beslut/rätt att lämna ut fastighetsbeteckningarna till saneringsföretagen. Denne fastighetsägare hade vidtagit omfattande saneringsåtgärder och fått ner radonhalten radikalt. Nivån var dock fortfarande något över gränsvärdet varför fastigheten fanns kvar i registret.

Kommunen anser sig både ha rätt och skyldighet att lämna ut informationen. De ser positivt på förmedling av dylik information då den i det här fallet sannolikt kan bidra till ett ökat antal saneringsåtgärder och därmed bättre folkhälsa. Däremot ansåg kommunen att saneringsföretaget hade uttryckt sig olämpligt i det aktuella säljbrevet. Kommunen påpekade det för företaget som sedan ändrade sina formuleringar.

E1. Anser Du att den utlämnade informationen är etiskt känslig?

☐ Ja ☐ Nej ☐ Delvis

E2. Anser Du att kommunens beslut är riktigt?

☐ Ja ☐ Nej

F. Bostadsplanering med hjälp av GIS

Ett företag som äger och förvaltar bostäder köper statistik från SCB med uppgifter om bl a boende i fastigheterna. Företaget kopplar statistiken till ett geografiskt informationssystem för att utföra erforderliga analyser. Analyserna utgår från ett antal variabler som syftar till att ge information om kunderna - d v s de boendes sammansättning beträffande andel invandrare, inkomster, socialbidragstagare, kvarboende, antal bilar etc.

Materialet används endast för internt bruk men det finns inga hinder för att visa det utanför organisationen.

F1. Anser Du att informationen är etiskt känslig?

☐ Ja ☐ Nej ☐ Delvis

F2. Anser Du att det bör finnas restriktioner för spridning av ovan nämnda analysresultat?

☐ Ja ☐ Nej

G. Äldres hälsa och vårdbehov

En kommun arbetar med uppsökande verksamhet hos äldre. Syftet med verksamheten är att kommunen tillsammans med primärvården skall få kunskap och kännedom om de äldres hälsa samt hur man kan förebygga ohälsa och vårdbehov hos äldre. Kommunen har därför tillfrågat en myndighet om uppgifter på samtliga fastighetsägare i kommunen som är 80 år eller äldre. De efterfrågade uppgifterna är i första hand namn, adress och personnummer på personer över 80 år som har fastighet i kommunen.

Den tillfrågade myndigheten beviljade kommunens förfrågan med hänsyn tilll vad uppgifterna skulle användas till.

G1. Anser Du att informationen är etiskt känslig?

☐ Ja ☐ Nej ☐ Delvis

G2. Anser Du att myndighetens beslut är riktigt?

☐ Ja ☐ Nej

Källförteckning

Bohlin Alf, *Offentlighetsprincipen*, 2001, Stockholm, s. 15f

Collste, Göran (red), *Ethics in the age of information technology*, 2000, Linköping, s.8f

Johansson Monica, *Personuppgiftslagen, fastighetsregisterlagen och OSIS,* 2001, Lantmäteriverket, Gävle

Johnson, Deborah G. *Computer ethics*, 2001, New Jersey, s.13f, 28f

Lehrberg, Bengt, *Praktisk juridisk metod*, 1993, Uppsala, s.70ff, 77ff, 85ff

Nationalencyklopedins ordbok, 1995, Göteborg, s.34, 367, 536

Nationalencyklopedin, 1992, Göteborg, s.407

OSIS-gruppen 2001-08-28, Lantmäteriverket, Gävle

Pourciau, Lester.J. (red.), *Ethics and electronic information in the twenty-first century*, 1999, West Lafayette, s.9ff

SAOL, Svenska Akademiens ordlista över svenska språket, 1998, Gjøvik, s. 176, 552, 597, 712

SFS 2001:99 Lag om den officiella statistiken

SFS 2000:308 Förordning om fastighetsregister

SFS 2000:224 Lag om fastighetsregister

SFS 1993:1742 Lag om skydd för landskapsinformation

SFS 1998:204 Personuppgiftslag

SFS 1980:100 Sekretesslag

SFS 1957:297 Luftfartslagen

SFS 1949:105 Tryckfrihetsförordning

Severson, Richard W. *The principles of information ethics*, 1997, New York, s.5ff,

Spinello, Richard, A. *Ethical aspects of information technology*, 1995, New Jersey, s.14ff, 195f

Tekis Magasinet, nr01 november 2001, Västerås, s.27

Weckert John, Adeney Douglas, *Computer and information ethics*, 1997, Westport, s.1ff

ULI publikationer

Rapporter

2001:3 GI i Sverige 2000
2001:2 Nyttan med standardisering
2001:1 Geografisk IT som strategisk resurs
2000:1 Användning av tesaurus i metadata
1999:3 Lednings GIS i Örebro kommun
1999:2 Distribuerade geografiska metadata
1999:1 GIS i Försvarsmakten
1998:2 ULIs historia
1998:1 GIT i Kalmar
1997:2 GIS i Sverige 1997
1997:1 Kostnads/nyttoanalyser av GIS projekt
1996:1 GIS i Sverige 1995
1992:1 Swedish R&D in GIS 1991
1991:2 GIS programvaror
1991:1 Införande av GIS
1990:1 GIS i Sverige

Böcker

Eklundh Lars (red.), *Geografisk informationsbehandling*, 1999, Stockholm, ISBN 91-540-5841-4

Malmström Bo, Wellving Anders, *Introduktion till GIS,* 1995, Gävle, ISBN 91-630-3245-7

ULI, Utvecklingsrådet för Landskapsinformation
801 82 Gävle • Tel 026-61 10 50 • Fax 026-61 32 77
E-post uli@uli.se • Hemsida www.uli.se

ULI