

Regeringens proposition

2001/02:70

Offentlighetsprincipen och informationstekniken

Prop.

2001/02:70

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 december 2001

Göran Persson

Britta Lejon
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen tar regeringen upp frågor som rör offentlighetsprincipens tillämpning mot bakgrund av informationsteknikens utveckling.

Regeringen gör bedömningen att begreppet handling bör behållas som det centrala grundbegreppet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

I propositionen föreslås att det i 2 kap. TF skall komma till klart uttryck att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

Vidare föreslås att 2 kap. 13 § TF ändras så att det blir möjligt att i lag införa en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

En viss anpassning av den s.k. biblioteksregeln till nya tekniska förhållanden föreslås.

Därutöver föreslås att grundläggande bestämmelser om bevarande av allmänna handlingar och om gallring och annat avhändande av sådana handlingar i fortsättningen endast skall kunna meddelas i lag.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	5
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Offentlighetsprincipen och informationstekniken.....	8
4.1	Bakgrund.....	8
4.1.1	Kort historik.....	8
4.1.2	Offentlighetsprincipens syften.....	9
4.1.3	Motstående intressen	9
4.1.4	Utvecklingen av IT inom förvaltningen	10
4.1.5	Datalagskommitténs förslag till ändringar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen	11
4.2	Allmänna utgångspunkter	12
4.3	Begreppet handling bör behållas.....	13
4.4	Sammanställningar av uppgifter	16
4.4.1	Nuvarande ordning	16
4.4.2	Offentlighetsprincipens räckvidd bör inte förändras	17
4.4.3	En precisering av begreppet förvar i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen	18
4.5	Biblioteksregeln i 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen	24
4.5.1	Gällande rätt.....	24
4.5.2	Biblioteksregeln och Internet.....	24
4.5.3	2 kap. 11 § andra stycket tryckfrihetsförordningen förtydligas.....	26
4.6	Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form.....	27
4.6.1	Gällande rätt.....	27
4.6.2	Det skall bli möjligt att i lag införa en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.....	28
4.6.3	Elektroniskt utlämnande kan äga rum redan i dag.....	34
4.7	Hänvisning i 2 kap. tryckfrihetsförordningen till arkiverings- och gallringsregler	35
5	Kostnader.....	37
6	Författningskommentar	37
Bilaga 1	Sammanfattning av Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3)	40
Bilaga 2	Offentlighets- och sekretesskommitténs författningsförslag	49
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 2001:3).....	51
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	53

Bilaga 5 Lagrådets yttrande.....	55	Prop. 2001/02:70
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 2001 ...	58	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:70

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Prop. 2001/02:70

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen¹ dels att 2 kap. 3, 11 och 13 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 2 kap. 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. *Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.*

En upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1998:1438.

Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,
2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,
3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,
4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek tillämpas inte på upptagning för automatisk databehandling i sådant register som myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek tillämpas inte på upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till enligt avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten.

13 §

Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Ej heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

18 §

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag.

Efter beslut av regeringen den 15 juni 1995 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté, Datalagskommittén, med uppgift att dels göra en översyn av lagstiftningen om skydd för personuppgifter, dels föreslå de ändringar i tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet som kunde anses motiverade för att dessa bestämmelser skulle vara anpassade till den nya tekniken. Datalagskommittén presenterade sina förslag i betänkandet *Integritet Offentlighet Informationsteknik*, SOU 1997:39. Regeringen återkommer till kommitténs förslag i avsnitt 4.1.5. I proposition 1997/98:44 *Personuppgiftslag* uttalade emellertid regeringen att frågan om en anpassning av 2 kap. TF till den nya tekniken krävde ytterligare överväganden (s. 29).

Mot bl.a. denna bakgrund tillkallades, efter beslut av regeringen den 16 april 1998, en ny parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att dels göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället, dels undersöka om det i något fall finns behov av att inskränka möjligheterna att tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon annan rättighet enligt upphovsrättslagen. I kommitténs uppdrag ingick också att göra en allmän översyn av sekretesslagen och att utreda ett antal specifika frågor med anknytning till sekretesslagen. Kommittén antog namnet Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK).

Den 18 januari 2001 avgav kommittén delbetänkandet *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*, SOU 2001:3. Kommitténs sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet innehåller förslag till ändringar i TF. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*.

Kommitténs betänkande har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2001/508).

När det gäller frågan om det i något fall finns behov av att inskränka offentlighetsprincipen till förmån för upphovsrätten har kommittén inte lämnat något förslag. I stället förordar kommittén att frågan blir föremål för en bredare översyn och att ytterligare lagstiftning i syfte att förhindra tvångsoffentliggörande av upphovsrättsligt skyddade verk får anstå till dess en sådan översyn kommit till stånd. Regeringen lägger i denna proposition inte fram några förslag i dessa delar. Det skall i detta sammanhang noteras att sedan direktiven till kommittén beslutades har det i 8 kap. 27 § sekretesslagen (1980:100) införts en bestämmelse som under vissa närmare angivna förutsättningar föreskriver sekretess för uppgift i ett upphovsrättsligt skyddat verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse (prop. 1999/2000:35, bet. 1999/2000:KU14, rskr. 1999/2000:134).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 8 november 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter på förslagen behandlas i avsnitten 4.4.3

och 4.7 samt i författningskommentaren. Vissa språkliga ändringar har gjorts efter det att Lagrådet yttrat sig. Prop. 2001/02:70

4 Offentlighetsprincipen och informationstekniken

4.1 Bakgrund

4.1.1 Kort historik

Principen att alla medborgare har rätt att ta del av myndigheternas handlingar infördes i Sverige år 1766 genom antagandet av den första tryckfrihetsförordningen. De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns nu i 2 kap. TF. I 2 kap. 1 § föreskrivs att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Allmänhetens rätt att ta del av material hos myndigheterna har från början gällt handlingar. Med detta begrepp har i första hand avsetts pappersdokument. Genom 1949 års TF klargjordes att det också omfattade kartor, ritningar och bilder.

År 1974 infördes nya bestämmelser i TF som slog fast att samma regler som gällde för handlingar av traditionell typ skulle tillämpas på upptagningar för ADB och andra tekniska upptagningar (prop. 1973:33, bet. KU 1973:19, rskr. 1973:131, bet. KU 1974:2, rskr. 1974:10). Upptagningarna betraktades dock inte uttryckligen som handlingar. År 1976 gjordes ytterligare ändringar i 2 kap. TF, varigenom upptagningarna kom att inordnas under handlingsbegreppet (prop. 1975/76:160, bet. KU 1975/76:48, rskr. 1975/76:324, bet. KU 1976/77:1, rskr. 1976/77:2).

Genom ändringar i 2 kap. TF som trädde i kraft den 1 januari 1992 fick 2 kap. 3 § TF den lydelse paragrafen har i dag. Samtidigt gjorde regeringen den bedömningen att någon ändring inte behövde göras av de grundläggande begreppen i TF såvitt avser upptagningar för ADB (prop. 1990/91:60, bet. 1990/91:KU11, rskr. 1990/91:160, bet. 1991/92:KU2, rskr. 1991/92:3).

I betänkandet *Integritet, Offentlighet, Informationsteknik*, SOU 1997:39, föreslog Datalagskommittén bl.a. ändringar i 2 kap. TF och i viss anknytande lagstiftning i syfte att anpassa bestämmelserna till modern IT-miljö. Frågan om en anpassning av 2 kap. TF till den nya tekniken krävde emellertid enligt regeringen ytterligare överväganden (se prop. 1997/98:44 s. 29). Med anledning bl.a. härav beslutade regeringen de direktiv som ligger till grund för Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag.

4.1.2 Offentlighetsprincipens syften

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna skall ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas emellertid i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF.

Offentlighetsprincipen brukar definieras som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall ske under allmän insyn och kontroll. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna en allsidig och objektiv information om myndigheternas ärenden och verksamhet i stort. Handlingsoffentligheten möjliggör alltså en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen).

Handlingsoffentlighetens syften brukar sammanfattningsvis sägas vara att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och i folkstyret.

Inledningsstadgandet i 2 kap. TF visar emellertid att handlingsoffentligheten även har ett ännu vidare syfte. Rätten att ta del av allmänna handlingar syftar nämligen till att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Handlingsoffentligheten fyller därmed ett syfte som informationsförsörjare i vid mening. Hos myndigheterna finns en riklig tillgång till uppgifter om förhållandena inom såväl den offentliga verksamheten som den privata sektorn. Det brukar ofta framhållas att handlingsoffentligheten, förutom att vara byggd på de två grundstenarna ärendeinsyn och verksamhetsinsyn, numera också har inslag av kunskapsinsyn. Informationsteknikens utbredning inom förvaltningen har bidragit till denna utveckling genom att underlätta förekomsten av allt större informationssamlingar hos myndigheterna och effektivare åtkomst till informationen.

Sammanfattningsvis kan sägas att rätten att ta del av allmänna handlingar är en omistlig del av den medborgerliga rätten att inhämta och ta emot information och därmed en betingelse för den fria demokratiska åsiktsbildningen.

4.1.3 Motstående intressen

Handlingsoffentligheten kan inte gälla utan undantag. Hänsyn till enskilda eller allmänna intressen måste ibland ges företräde framför intresset av insyn.

För att det skall finnas en rätt att ta del av en handling hos en myndighet krävs för det första att handlingen har nått ett sådant handläggningsstadium att den är att betrakta som ”allmän”. En handling måste därför vara antingen inkommen till (2 kap. 6 § TF) eller upprättad hos (2 kap. 7 § TF) myndigheten för att en rätt till insyn skall föreligga.

Rätten till insyn förutsätter dessutom att det är fråga om en allmän handling som inte är hemlig, utan offentlig. Rätten att ta del av en allmän

handling får begränsas genom lag om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF uppräknade intressen. I sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om sekretess som syftar till att skydda såväl allmänna som enskilda intressen.

Användningen av ny teknik har inneburit att offentlighetsintresset på ett tydligare sätt än tidigare ställts mot intresset att skydda den enskildes personliga integritet. Avvägningen mellan dessa motstående intressen har föranlett en viss begränsning av handlingsoffentligheten i fråga om rätten att ta del av ”upptagning som ingår i personregister” (2 kap. 3 § andra stycket TF). Härutöver har en begränsning gjorts när det gäller rätten att få avskrift eller kopia av ”upptagning för automatisk databehandling” (2 kap. 13 § första stycket TF). Dessutom finns en särskild sekretessbestämmelse som syftar till att skydda personuppgifter som behandlas i myndigheternas verksamhet (7 kap. 16 § sekretesslagen).

4.1.4 Utvecklingen av IT inom förvaltningen

Sverige hör till de mest datoriserade länderna i världen. Offentlig förvaltning anammade tidigt denna nya teknik. Från att under 1960- och 1970-talen ha tagit sikte enbart på register- och databashantering har användningen av ny teknik under senare tid kommit att få en spridning inom alla områden i förvaltningen. Vi närmar oss en s.k. elektronisk förvaltning där handlingar framställs, kommer in och expedieras elektroniskt, där handläggning sker med hjälp av datorstöd och beslut i vissa fall fattas på automatiserad väg och där handlingar lagras elektroniskt.

I prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* redovisade regeringen riktlinjer för och kraven på den framtida statliga förvaltningen. Vad gäller informationsförsörjning framhölls att statsförvaltningen, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, bör ta till vara informationsteknikens möjligheter att bl.a. förenkla och förbättra kontakterna för medborgare och företag med myndigheterna samt att öka allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet.

I prop. 1999/2000:86 *Ett informationssamhälle för alla* slog regeringen fast att en vägledande inriktning för IT-politiken skall vara att främja demokrati och rättvisa. Detta skall åstadkommas genom en ökning av allas möjlighet till information om offentlig verksamhet och delaktighet i politiska beslutsprocesser, både i Sverige och i övrigt inom EU, genom användningen av IT. Vidare skall behovet av skydd mot otillbörliga ingrepp i enskildas integritet vid användningen av IT tillgodoseas. Därutöver skall en effektiv offentlig förvaltning åstadkommas genom att man låter denna bli en föregångare i användningen av IT, varvid hög säkerhet skall garanteras i den elektroniska kommunikationen mellan myndigheter, medborgare och företag.

Dessutom presenterade regeringen i augusti 2000 *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*. I programmet anförs bl.a. att det främsta redskapet för att utveckla servicen i förvaltningen är informationstekniken. I handlingsprogrammet påpekas att informationstekniken är ett utmärkt instrument för att underlätta insyn och kontroll samt för att i större utsträckning informera och hämta in synpunkter från medborgare och företag. Vidare anges att en gemensam och öppen IT-

infrastruktur baserad på Internet skall ligga till grund för de elektroniska kontakterna med enskilda individer och företag. Det anförs också att statliga myndigheter bör ha en webbplats på Internet med en hemsida av hög kvalitet som är kopplad till Sverige Direkt som är en ingångsportal på Internet för den svenska offentliga sektorn. Vidare skall en strategi utformas för att effektivisera och underlätta tillgängligheten till den grundläggande elektroniska samhällsinformationen från offentlig sektor.

För en utförligare redogörelse av IT-utvecklingen inom förvaltningen hänvisas till den promemoria från Statskontoret som finns intagen som bilaga 2 till kommitténs betänkande.

4.1.5 Datalagskommitténs förslag till ändringar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen

Samtidigt som utvecklingen av informationstekniken har lett till en förstärkning av offentlighetsprincipen, genom att den gett allmänheten ökade möjligheter till insyn i myndigheternas verksamhet, har från skilda håll framförts att den nuvarande grundlagsregleringen inte med lätthet låter sig tillämpas på nya tekniska förhållanden hos myndigheterna (se t.ex. LEXIT Förstudie från Toppledarforum, 1995, och betänkandet *Elektronisk dokumenthantering*, SOU 1996:40 s. 101 ff.).

Mot bl.a. denna bakgrund tillkallade regeringen i juni 1995 en kommitté, Datalagskommittén, som fick i uppdrag bl.a. att föreslå de ändringar i TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet som kunde anses motiverade för att dessa bestämmelser skulle vara anpassade till den nya tekniken. En annan uppgift för kommittén var att göra en översyn av 1973 års datalag. I betänkandet *Integritet Offentlighet Informationsteknik*, SOU 1997:39, redovisade kommittén sitt förslag som såvitt avser TF i huvudsak gick ut på följande.

Det centrala begreppet i offentlighetsprincipen föreslogs vara ”allmän uppgift” i stället för ”allmän handling”. Begreppet handling skulle finnas kvar i TF som en beteckning för en förvaringsplats för uppgifter och ha ett bestämt innehåll, nämligen det innehåll som den som en gång skrev handlingen gav den. Det skulle inte ha någon betydelse om handlingen hade formen av ett papper eller om den fanns i digital form. Sådana förvaringsplatser för uppgifter som inte är handlingar skulle enligt kommittén benämnas databaser. En databas kännetecknades enligt kommittén av att uppgifterna var ordnade på ett sådant sätt att det gick att söka bland dem och kombinera dem på olika sätt.

Enligt kommittén borde den s.k. tillgänglighetsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF ersättas med en regel om att en uppgift anses förvarad hos en myndighet om den fysiskt finns hos myndigheten (på papper, cd-rom, diskett eller hårddisk) eller om den finns i myndighetens elektroniska arkiv. På så sätt skulle man enligt kommittén komma till rätta med de problem som ansågs förknippade med att myndigheter i allt större utsträckning är uppkopplade mot externa databaser, såsom exempelvis Internet.

Enligt kommittén borde vidare myndigheternas skyldighet att använda tillgängliga sök- och sammanställningsrutiner komma till uttryck direkt i TF. Kommittén föreslog därför en bestämmelse som angav att myndig-

heterna är skyldiga att vidta sådana åtgärder om det kan ske utan nämnda kostnader.

Kommittén föreslog vidare att det i TF skulle införas en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna uppgifter i elektronisk form. En sådan skyldighet skulle dock inte föreligga om det fanns en särskild bestämmelse i lag eller annan författning som förbjöd detta eller om det skulle möta betydande hinder. Ett datorprogram skulle aldrig behöva tillhandahållas i elektronisk form.

Kommittén konstaterade slutligen att det är av stor praktisk betydelse för offentlighetsinsynen att allmänna uppgifter bevaras. Mot bakgrund härav föreslog kommittén en bestämmelse i TF som hänvisade till arkivlagen.

Remissutfallet var blandat. De flesta remissinstanserna avstyrkte eller uttryckte stor tveksamhet inför det lämpliga i att byta ut begreppet ”allmän handling” mot ”allmän uppgift”. Förslaget att i TF uttryckligen ange myndigheternas skyldighet att sammanställa uppgifter ur upptagningar mottogs däremot i huvudsak positivt medan många instanser menade att konsekvenserna av förslaget att införa en skyldighet att lämna ut allmänna uppgifter i elektronisk form inte var tillräckligt utredda.

Datalagskommitténs förslag genomfördes inte. Som nämnts i avsnitt 4.1.1 ansåg regeringen att frågan om en anpassning av 2 kap. TF till den nya tekniken krävde ytterligare överväganden.

4.2 Allmänna utgångspunkter

En given utgångspunkt vid en översyn av 2 kap. TF är att IT-utvecklingen inom förvaltningen inte får leda till en försvagning av offentlighetsprincipen. Vid utformningen av reglerna är det tvärtom nödvändigt att utgå från att allmänhetens möjligheter att på begäran ta del av det uppgiftsmaterial som finns samlat hos myndigheterna snarare bör vidgas i takt med den tekniska utvecklingen. Samtidigt måste man beakta att förbättrade möjligheter att exempelvis söka efter och sammanställa uppgifter kan leda till oönskade effekter såsom en ökad risk för otillbörliga intrång i enskildas integritet. De ändringar i 2 kap. TF som behövs i ljuset av nya tekniska förhållanden hos myndigheterna bör mot bakgrund härav präglas av en rimlig balans mellan å ena sidan intresset av insyn i myndigheternas verksamhet och å andra sidan behovet av att skydda den personliga integriteten.

Utformningen av reglerna bör dessutom vara så teknikneutral som möjligt så att de kan tillämpas även under nya tekniska förutsättningar. Allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet skall inte vara beroende av den teknik myndigheterna använder för sin informationshantering. Det framstår enligt regeringens mening som angeläget från principiell synpunkt att lagstiftningen om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar förhåller sig helt teknikneutral till frågan om i vilken form allmänheten skall få tillgång till allmänna handlingar. Detta är en fråga som kommer att på sikt få övervägas och belysas närmare i lagstiftningsarbetet.

Betydelsen av att bestämmelserna ges en så tydlig och överskådlig utformning som möjligt förtjänar att understrykas. För att offentlighets-

principen framgångsrikt skall kunna hävdas krävs att reglerna dels kan förstås av dem som vill göra sin rätt enligt denna princip gällande, dels kan tillämpas av myndigheterna utan alltför stora svårigheter.

I detta sammanhang bör framhållas att problemen när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen inte alltid har sin grund i själva utformningen av lagstiftningen utan väl så ofta i bristande kunskaper om hur den skall tillämpas. En nödvändig åtgärd är därför att se till att såväl enskilda tjänstemän som anställda på ledningsnivå inom myndigheterna har god kännedom om offentlighetsreglerna. Mot bakgrund härav har regeringen under år 2000 tagit initiativ till kampanjen Öppna Sverige. Kampanjen har till syfte att förbättra tillämpningen av offentlighetslagstiftningen i förvaltningen och att verka för ökad kunskap i samhället om offentlighetsprincipen. Regeringens målsättning med kampanjen är bl.a. att chefer och anställda skall ha god kunskap om de lagar och förordningar som reglerar offentlighet och sekretess samt att arbetet i förvaltningen organiseras så att åtkomsten till information underlättas.

Offentlighetsprincipen måste skyddas och anpassas till nya förhållanden om den skall fylla sina syften. Detta är särskilt relevant när det gäller dess tillämpning i informationssamhället. Som framgått bl.a. av avsnitt 4.1.4 vidtas en rad åtgärder för att stärka allmänhetens möjligheter att få del av information från myndigheterna. I detta sammanhang är det nödvändigt att beakta offentlighetsprincipens särställning som primär källa för allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipens grundläggande syften att garantera rätts säkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och folkstyret kan uppfyllas till fullo endast om allmänheten medges en insyn som är oberoende av myndigheternas egna aktiviteter. Regeringen vill därför erinra om att den informationsverksamhet som är ett utflöde av myndigheternas egna aktiviteter aldrig kan ersätta den rätt till insyn som möjliggörs inom ramen för handlingsoffentligheten enligt 2 kap. TF. En myndighets egen informationsverksamhet, exempelvis via Internet, bör i stället ses som ett komplement till denna grundlagsfästa rätt till insyn.

I det följande kommer omväxlande begreppen upptagning för automatisk databehandling (ADB) och upptagning för automatiserad behandling att användas. Det förstnämnda begreppet har hittills använts i såväl lagtext som förarbeten. När regeringen redogör för gällande rätt och tidigare förarbeten kommer därför det begreppet att användas. Som framgår av avsnitten 4.4.3 och 4.6.2 föreslår emellertid regeringen nu att det ersätts med begreppet ”upptagning för automatiserad behandling”, som bedöms bättre överensstämma med gällande terminologi vad gäller behandling av uppgifter. I sina överväganden använder därför regeringen det nya begreppet. Någon skillnad i sak mellan de båda begreppen föreligger inte.

4.3 Begreppet handling bör behållas

Regeringens bedömning: Begreppet handling bör behållas som det centrala grundbegreppet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna delar utredningens bedömning. Några få instanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten i Umeå*, *Swedish Direct Marketing Association* och *Svenska Inkassoföreningen*, menar att det av Datalagskommittén föreslagna begreppet ”uppgift” (se SOU 1997:39 s. 493 ff.) är att föredra.

Bakgrund: Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF för det första framställningar i skrift eller bild, dvs. handlingar i traditionell bemärkelse som kan uppfattas utan tekniska hjälpmedel. Med handling förstås därutöver upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Upptagningsbegreppet omfattar exempelvis filmer, cd-skivor, cd-romskivor och upptagningar för ADB.

Ända sedan 2 kap. TF gjordes tillämpligt på upptagningar har det förts en diskussion om huruvida det är lämpligt att rent begreppsmässigt inordna upptagningarna under handlingsbegreppet. Det har hävdats bl.a. att enligt vanligt språkbruk tar begreppet handling sikte endast på handlingar i pappersform samt att begreppet inte med lätthet låter sig appliceras på upptagningar, eftersom upptagningsbegreppet är knutet till själva informationsinnehållet och inte till något konkret fysiskt objekt som hos en konventionell handling.

Man kan säga att diskussionerna kulminerade i Datalagskommitténs förslag att grundbegreppet för offentlighetsinsynen i 2 kap. TF skulle vara ”allmän uppgift” i stället för ”allmän handling” (SOU 1997:39 s. 493 ff.). Det avgörande skälet för denna nyordning angavs vara att uppgift är ett teknikneutralt begrepp som lämpar sig väl för uppgifter i såväl pappersform som elektronisk form. Som framgått bl.a. i avsnitt 4.1.5 genomfördes inte Datalagskommitténs förslag. I stället gav regeringen Offentlighets- och sekretesskommittén i uppdrag att utreda frågan vidare.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har förståelse för att det från rent språklig synpunkt kan resas invändningar mot att använda begreppet handling även för upptagningar, speciellt mot bakgrund av att det för upptagningarnas del är särskilt tydligt att begreppet inte tar sikte på något konkret fysiskt objekt utan på själva informationsinnehållet. Det är dock viktigt att komma ihåg att det inte heller när det gäller konventionella handlingar är det fysiska exemplaret som i sig är det intressanta från offentlighets synpunkt, utan i stället uppgifter förmedlade i ett visst sammanhang och i en viss form.

De invändningar som i skilda sammanhang har framförts mot användningen av begreppet handling i den elektroniska miljön kan enligt regeringens mening inte längre anses vara av samma tyngd som tidigare. När det gäller handlingar i elektronisk form saknas i och för sig en del av de egenskaper som kännetecknar konventionella handlingar. Sambandet mellan informationsbärare och betydelseinnehåll är inte lika självklart, eftersom bärare och innehåll inte är knutna till varandra i samma låsta och varaktiga former som i en konventionell handling. Det är emellertid länge sedan en myndighets datalagrade material bestod enbart av s.k. potentiella handlingar, dvs. möjliga sammanställningar av uppgifter ur stora databaserade register. I dag ter det sig fullt naturligt att tala även om elektroniska handlingar. Det kan med fog hävdas att såväl ett brev i elektronisk form (e-brev) som ett i pappersform språkligt sett faller väl in

under begreppet handling. Man kan uttrycka saken så att den elektroniska informationen i allt större utsträckning har blivit handlingsbaserad genom att mängder av traditionella handlingar, t.ex. promemorior, protokoll och beslut, som är avsedda att ha ett bestämt, fixerat innehåll, skapas på elektronisk väg och lagras elektroniskt. Vidare kan man numera även i den elektroniska miljön tala om originalinnehåll under förutsättning att ett visst informationsinnehåll har t.ex. skrivskyddats eller försetts med en elektronisk signatur så att det kan återskapas gång på gång utan risk för att det förvanskats. Det anförda visar att även i den elektroniska miljön kan offentlighetsinsynen ta sikte på ett informationsinnehåll som har fixerats på ett medium. Något annat krav ställs heller inte på en handling i 2 kap. TF:s mening eftersom rätten till insyn tar sikte just på ett visst informationsinnehåll som har fixerats på ett medium, oavsett vilket.

I myndigheternas elektroniskt lagrade material finns, utöver vad som kan benämnas som färdiga elektroniska handlingar, i och för sig också s.k. potentiella handlingar, sammanställningar av uppgifter, som alltså inte utgör på förhand fixerade informationsmängder (regeringen återkommer till den frågan i nästa avsnitt). Detta förhållande utgör emellertid enligt regeringens mening inte i sig ett tillräckligt tungt vägande skäl för att frånga handlingsbegreppet. Härvid beaktar regeringen att det i denna proposition föreslås ett klargörande i lagtexten om att även sammanställningar av uppgifter ur upptagningar anses förvarade hos en myndighet om de kan tas fram med rutinbetonade åtgärder (se nästa avsnitt). Genom det förslaget torde vissa av de svårigheter som ansetts förknippade med handlingsbegreppet i en elektronisk miljö undanröjas.

Till detta kommer att offentlighetslagstiftningen bör vara så teknikneutralt utformad som möjligt. Begreppet handling, som är väl inarbetat, har visat sig flexibelt och oberoende av teknikens utveckling. Begreppet torde, som kommittén framhållit, kunna användas på vilken ny teknik som helst, under förutsättning att denna teknik innehåller funktioner för att lagra och bevara uppgifter.

Man skall heller inte underskatta risken för att en ny begreppsapparat varken undanröjer eller minskar de tillämpningsproblem som möjligen fortfarande kan finnas. Risken är tvärtom stor att en nyordning skapar fler problem än den löser och får konsekvenser som är svåra att överblicka.

Genom att insynen i myndigheternas informationstillgång är kopplad till handlingar poängteras att insynen omfattar uppgifter i en viss form (jfr RÅ 1971 ref. 15). Det är inte uppgifter lösryckta ur sitt sammanhang som skall förmedlas till allmänheten utan uppgifter fixerade på ett visst medium. Detta medium kan vara ett pappersark lika väl som något annat så länge det innehåller funktioner för lagring och bevarande av uppgifter.

Sammanfattningsvis anser alltså regeringen att det inte föreligger tillräckliga skäl att byta ut begreppet handling mot något annat begrepp.

4.4.1 Nuvarande ordning

Förvar

För att en handling skall vara allmän krävs enligt 2 kap. 3 § första stycket TF dels att den förvaras hos en myndighet, dels att den enligt 2 kap. 6 eller 7 §§ TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

När det gäller konventionella handlingar är begreppet förvar knutet till handlingens fysiska existens hos en myndighet, låt vara att uttrycket inte skall uppfattas så snävt att handlingen alltid måste befinna sig i myndighetens lokaler för att anses förvarad hos denna (se prop. 1975/76:160 s. 122).

För upptagningar har begreppet förvar getts en särskild innebörd. Enligt 2 kap. 3 § andra stycket första meningen TF skall en upptagning anses förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Innehåller upptagningen personuppgifter krävs, för att den skall anses förvarad hos myndigheten, därutöver att myndigheten har rättslig befogenhet att överföra upptagningen i en uppfattbar form.

Likställighetsprincipen

I fråga om handlingar i pappersform är myndigheten inte skyldig att framställa en ”ny” handling genom sammanställning av uppgifter som kan hämtas ur befintliga handlingar. Av betydelse i det sammanhanget är i stället myndigheternas skyldighet att enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) lämna uppgifter ur allmänna handlingar, dvs. en serviceskyldighet vid sidan om den skyldighet som 2 kap. TF föreskriver.

När det gäller upptagningar för ADB är förhållandena dock annorlunda. Varje sammanställning av uppgifter ur sådana upptagningar som kan göras med rutinbetonade åtgärder anses nämligen vara en hos myndigheten förvarad handling (se prop. 1975/76:160 s. 90). Detta förhållande är ett uttryck för den s.k. likställighetsprincipen. Enligt denna skall allmänheten ha tillgång till datalagrad information i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheten. Det innebär att myndigheten måste använda sina befintliga datorsystem för att ta fram en begärd sammanställning av uppgifter även om framtagningen av de efterfrågade uppgifterna innefattar en bearbetning eller en särskild sammanställning av informationen. Skulle däremot den begärda sammanställningen inte kunna göras av myndigheten genom rutinbetonade åtgärder utan först efter ett mera kvalificerat, konstruktivt programarbete, t.ex. i form av nyskrivning av datorprogram, är det inte fråga om en för myndigheten tillgänglig handling. Sökanden har dock rätt att kräva att myndigheten framställer ett nytt datorprogram om detta kan ske genom en enkel ar-

betsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Han har däremot ingen rätt att själv ställa datorprogram eller datorkapacitet till myndighetens förfogande och begära bearbetningar med hjälp härav. Detta följer av 2 kap. 3 § andra stycket TF, enligt vilket innehållet i upptagningen skall vara tillgängligt för myndigheten ”med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar”.

Den datorlagrade information som inom angivna ramar är åtkomlig för myndigheten skall på begäran lämnas ut till allmänheten, förutsatt att ingen sekretessregel lägger hinder i vägen.

Begränsningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF

I 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF finns en regel som begränsar handlingsoffentlighetens tillämpningsområde när det gäller upptagningar som ingår i personregister. Enligt denna regel anses en upptagning inte förvarad hos en myndighet om upptagningen ingår i personregister och myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut som grundar sig på lag saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister avses detsamma som enligt den år 1998 upphävda datalagen (1973:289), dvs. register, förteckning eller andra anteckningar som innehåller uppgift som avser en enskild person och kan hänföras till denne.

Syftet med begränsningsregeln är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen skall kunna göra anspråk på att få ta del av sådana uppgifter hos myndigheten som myndigheten av hänsyn till skyddet för den personliga integriteten själv är förhindrad att ta fram.

4.4.2 Offentlighetsprincipens räckvidd bör inte förändras

Regeringens bedömning: Offentlighetsprincipen bör ha samma räckvidd i fortsättningen som den har i dag. Allmänhetens rätt att ta del av en sammanställning av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling bör alltså behållas.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser har godtagit utredningens bedömning eller lämnat den utan erinran. *Vägverket* menar dock att insynsrättens omfattning principiellt sett bör kopplas till vad myndigheten faktiskt gör i sin verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått av föregående avsnitt innebär gällande rätt att en myndighet är skyldig att på begäran tillhandahålla allmänheten en sammanställning av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling om sammanställningen är tillgänglig för myndigheten med rutinbetonade åtgärder. Det betyder att en myndighet i princip är skyldig att tillmötesgå en begäran om en sådan sammanställning även om myndigheten inte i och för sin egen verksamhet har anledning att göra en sådan sammanställning.

Kritik framförs ibland mot detta förhållande. Som ges exempel på i *Vägverkets* remissvar menar somliga att insynsrättens omfattning principiellt bör kopplas till vad myndigheten faktiskt gör och inte omfatta så-

dana sammanställningar som myndigheten saknar anledning att göra i sin egen verksamhet.

Utvecklingen av informationstekniken har hittills medfört ökade möjligheter för allmänheten till insyn i myndigheternas verksamhet och därmed lett till en förstärkning av offentlighetsprincipen. Detta beror till stor del på den insyn som rätten till en viss sammanställning av uppgifter medger. Den tekniska utvecklingen har ju inneburit allt bättre förutsättningar för såväl lagring av information som sökning och sammanställning av uppgifter. Om rätten att få ut sammanställningar av uppgifter bibehålls bör man kunna räkna med att den tekniska utvecklingen också i fortsättningen kommer att resultera i allt större möjligheter till insyn. Denna möjlighet till en fortgående förstärkning av offentlighetsprincipen bör enligt regeringens mening värnas. Eftersom förvaltningen i allt större omfattning övergår till elektronisk informationshantering är en sådan ordning nödvändig för att offentlighetsprincipens huvudsyften, insyn och kontroll, också i framtiden skall kunna tillgodoses.

I detta sammanhang måste dock framhållas att en myndighets möjlighet att göra sammanställningar av uppgifter ur upptagningar kan vara underkastad rättsliga begränsningar med hänsyn till skyddet för enskildas integritet, en fråga som regeringen återkommer till i nästa avsnitt. Vidare kan naturligtvis myndigheternas datorsystem innehålla tekniska begränsningar som omöjliggör en viss sammanställning av uppgifter.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det saknas anledning att göra avsteg från den hittillsvarande principen om att de sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling som med rutinbetonade åtgärder är tillgängliga för en myndighet också på begäran skall göras tillgängliga för allmänheten. Frågan om detta skall komma till uttryck direkt i TF behandlas i nästa avsnitt.

4.4.3 En precisering av begreppet förvar i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen

Regeringens förslag: I 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen klargörs genom en ny bestämmelse att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling skall anses förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Härigenom klargörs också att en s.k. färdig elektronisk handling anses förvarad hos myndigheten oavsett om den kan tas fram med rutinbetonade åtgärder eller om det krävs mer omfattande åtgärder.

Liksom tidigare skall en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling som innehåller personuppgifter inte anses förvarad hos myndigheten om myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen. Undantag skall inte längre kunna göras genom särskilt beslut. Begreppet personuppgift definieras som all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Kommittén har dock föreslagit en annan lagteknisk struktur.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Justitiekanslern, Länsrätten i Stockholms län, Riksåklagaren* och *Statskontoret*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran.

En del remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *IT-kommissionen*, ifrågasätter det ändamålsenliga i att försöka göra skillnad mellan färdiga handlingar i elektronisk form och sammanställningar av uppgifter ur upptagningar och menar att gränsdragningsproblem kan komma att uppstå. Kammarrätten i Stockholm och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet undrar om inte tillgängligheten av en upptagning alltid bör bedömas utifrån vad som kan åstadkommas med rutinbetonade åtgärder.

Några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, ifrågasätter den lagtekniska strukturen och menar bl.a. att förhållandet mellan det föreslagna nya tredje stycket och andra stycket i 2 kap. 3 § TF bör ses över.

En del remissinstanser, t.ex. *Länsrätten i Stockholms län, Statskontoret, Göteborgs kommun* och *Sveriges advokatsamfund*, efterlyser ett förtydligande av vad som avses med uttrycket ”rutinbetonade åtgärder”.

Kammarrätten i Stockholm och *Sveriges advokatsamfund* anser att begreppet ”personuppgift” bör definieras i lagtexten.

Skälen för regeringens förslag

Förtydligande av lagtexten i 2 kap. 3 § TF

Som framgått av redogörelsen för gällande rätt har det i förarbeten från 1970-talet uttalats att ett visst urval eller en viss sammanställning av uppgifter ur upptagningar för ADB anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida (prop. 1975/76:160 s. 90 f). Rättspraxis får anses ha bekräftat giltigheten av dessa förarbetsuttalanden (se t.ex. RÅ 1988 ref. 84, RÅ 1988 not. 530 och RÅ 1989 not. 533). Detta innebär att en sådan sammanställning skall anses vara förvarad hos myndigheten även om myndigheten aldrig har haft eller kommer att ha anledning att göra sammanställningen i sin egen verksamhet.

Till och från har kritik framförts mot att det inte direkt av lagtexten i 2 kap. TF framgår att myndigheterna har en skyldighet att på begäran av en enskild göra sådana sammanställningar (se bl.a. LEXIT, Förstudie från Toppleदारforum 1995 och SOU 1997:39 s. 523 f).

Till detta kommer att uttalandet i prop. 1975/76:160 ibland har kommit att uppfattas så att det tar sikte på samtliga upptagningar för ADB, dvs. oavsett om det rör sig om traditionella databaserade register ur vilka sammanställningar kan göras eller andra elektroniska handlingar (se bl.a. kommitténs bet. s. 126, SOU 1988:64 s. 88 samt prop. 1990/91:60 s. 28 och s. 74). En sådan tolkning innebär att även ”färdiga” handlingar i elektronisk form, t.ex. meddelanden som inkommit per elektronisk post (e-brev), skall anses förvarade hos myndigheten endast om de kan tas fram med rutinbetonade åtgärder. Avgörande för om en sådan elektronisk

handling förvaras hos en myndighet eller inte skulle alltså inte vara vad som rent faktiskt finns i myndighetens förvar.

Med uttrycken färdig handling i elektronisk form och färdig elektronisk handling, avses i det följande sådana elektroniska handlingar där utställaren – myndigheten eller den som lämnat in handlingen till myndigheten – har gett dem ett bestämt, fixerat, innehåll som går att återskapa gång på gång. Som typiska exempel på sådana handlingar kan, förutom e-brev, nämnas promemorior, protokoll och beslut i elektronisk form.

Redan i samband med lagändringarna år 1991 framhöll Lagrådet att uttrycket ”tillgänglig för myndigheten” i 2 kap. 3 § TF avsetts ha en betydelse som inte utan vidare kan utläsas av lagtexten som sådan. Lagrådet förordade därför att lagtexten förtydligades. Regeringen gjorde emellertid då bedömningen att ett sådant förtydligande inte var nödvändigt (prop. 1990/91:60 s. 74).

När uttalandet om rutinbetonade åtgärder gjordes på 1970-talet användes informationstekniken hos myndigheterna huvudsakligen för traditionell register- och databashantering. IT-utvecklingen inom förvaltningen har sedan dess gått starkt framåt. Numera tar i stort sett varje myndighet emot handlingar i elektronisk form, t.ex. via e-post, samt framställer egna sådana handlingar. Man kan uttrycka saken så, att en mängd pappershandlingar har flyttat över till den elektroniska miljön. Fråga har därför uppkommit om det är lämpligt att avgränsa allmänhetens tillgång till dessa handlingar på samma sätt som dess tillgång till sammanställningar av uppgifter, dvs. med kriteriet rutinbetonade åtgärder.

Som kommittén konstaterar kan myndigheternas datorlagrade material inte längre sägas bestå enbart av s.k. potentiella handlingar, dvs. möjliga sammanställningar av uppgifter, som uppstår först när de efterfrågas av allmänheten och tas fram av myndigheten genom rutinbetonade åtgärder. En upptagning för automatiserad behandling kan, liksom en konventionell handling i pappersform, vara en slutligt utformad och redan existerande handling med ett bestämt, fixerat, innehåll som kan återskapas gång på gång. Det är enligt regeringens mening inte tillfredsställande att en sådan handling skall anses förvarad hos en myndighet endast om den kan tas fram med rutinbetonade åtgärder. Det skulle i praktiken innebära att det kan finnas färdiga elektroniska handlingar hos myndigheterna som inte rättsligt sett anses förvarade, och därför inte heller kan bli allmänna, därför att myndigheterna organiserat sina datasystem på sådant sätt att det inte går att återfinna handlingen med rutinbetonade åtgärder. Med kommitténs uttryck skapas på så sätt ett ”slarvutrymme” för myndigheterna som inte finns beträffande de konventionella handlingarna. Detta är enligt regeringens mening inte acceptabelt från offentlighetssynpunkt. Det bör i detta sammanhang understrykas att utvecklingen inom förvaltningen mot en allt mer elektronisk handläggning inte får innebära att allmänhetens möjlighet till insyn försämras.

Huruvida en färdig elektronisk handling är förvarad hos en myndighet bör alltså i stället avgöras utifrån om den rent faktiskt är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas och detta oavsett om det krävs endast rutinbetonade åtgärder för att ta fram den eller mer omfattande insatser från myndighetens sida. Avgörande för om en sådan handling är allmän bör därutöver, liksom är

fallet med konventionella handlingar, vara om den är inkommen till eller upprättad hos myndigheten (jfr RÅ 1999 ref. 36, som rörde frågan om till en skattemyndighet per e-post inkomna handlingar var allmänna handlingar).

Regeringen ansluter sig mot bakgrund av det anförda därför till kommitténs bedömning att det av TF klart bör framgå att allmänhetens insyns rätt i myndigheternas datalagrade information omfattar dels befintliga allmänna handlingar, dels sammanställningar av uppgifter ur allmänna handlingar inom ramen för vad som kan göras tillgängligt med rutinbetonade åtgärder (se nedan om begreppet rutinbetonade åtgärder). Kommittén har föreslagit att detta förhållande bör komma till tydligt uttryck genom en handlingsregel i 2 kap. 3 § TF, vari sålunda bör anges att en myndighet är skyldig att på begäran tillhandahålla sammanställning av uppgifter ur upptagningar om sammanställningen kan göras med rutinbetonade åtgärder.

I likhet med somliga remissinstanser anser emellertid regeringen att den av kommittén föreslagna lagtekniska strukturen kan ifrågasättas. I 2 kap. 3 § TF definieras begreppet handling samt begreppet förvar såvitt avser upptagningar, medan det först i 2 kap. 12 och 13 §§ TF anges när och i vilka former en myndighet är skyldig att tillhandahålla en allmän handling. Det är därför enligt regeringens mening lämpligare att i 2 kap. 3 § TF precisera när en sammanställning av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling skall anses vara förvarad hos myndigheten. Det bör av lagtexten framgå att en sådan sammanställning anses förvarad endast om den kan tas fram med rutinbetonade åtgärder. På så sätt kommer vad som redan gäller i dag till klart uttryck i lagtexten. Härutöver klargörs att färdiga elektroniska handlingar anses förvarade om de rent faktiskt finns hos myndigheten, dvs. om de kan göras tillgängliga med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv förfogar över för överföring i sådan form att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas och detta oavsett om det krävs endast rutinbetonade åtgärder för att få fram dem eller mer omfattande arbete.

Regeringen är medveten om att det inte alltid går att dra en skarp gräns mellan den ena och den andra formen av upptagning för automatiserad behandling. *Lagrådet*, som i och för sig inte har haft någon invändning i sak mot det framlagda förslaget, har, mot bakgrund bland annat av befarade gränsdragningsvårigheter, påpekat att distinktionen mellan de två typerna av upptagningar bör komma till uttryck i lagtexten. Lagrådet har därför föreslagit att definitionen i 2 kap. 3 § första stycket TF av begreppet upptagning ändras så att det av lagtexten framgår att en upptagning kan ha antingen ett på förhand bestämt innehåll eller utgöra en sammanställning av uppgifter ur en eller flera upptagningar. Regeringen hyser viss förståelse för Lagrådets synpunkt. Att på det här stadiet göra ändringar i definitionen av begreppet upptagning – ändringar som har bäring inte endast på upptagningar för automatiserad behandling utan på alla former av upptagningar – framstår emellertid som vanskligt. Det är nämligen enligt regeringens mening inte möjligt att, utan en närmare analys, till fullo överblicka de konsekvenser som en sådan ändring av ett av de grundläggande begreppen i TF kan föra med sig. Till detta kommer att Lagrådets föreslagna formulering av paragrafen enligt regeringens mening inte skulle bidra till att lösa de gränsdragningsproblem som eventu-

ellt kan komma att uppstå. Sådana gränsdragningsfrågor får i stället avgöras med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet. Närmast självklart är att e-brev och beslut i elektronisk form är att hänföra till kategorin ”färdiga elektroniska handlingar” eftersom de av utställaren getts en bestämd, fixerad form som kan återskapas gång på gång. Stora datoriserade myndighetsregister, exempelvis vägtrafikregistret och Patent- och registreringsverkets aktiebolagsregister, där uppgifterna kan skifta från tid till annan och där viss information avses bli sammanställd efter önskemål i det enskilda fallet, kan däremot inte hänföras till kategorin färdig elektronisk handling. Sammanställningar av uppgifter ur sådana register är i stället ett typexempel på vad som brukar benämnas potentiella handlingar.

Regeringen utgår i denna del från att arkivregler kommer att garantera att färdiga elektroniska handlingar bevaras så att de kan hittas på ett enkelt sätt, kanske med vad som kan benämnas rutinbetonade åtgärder. Trots att det alltså i praktiken i de allra flesta fall inte kommer att vara någon skillnad i tillgänglighet mellan färdiga elektroniska handlingar och sammanställningar av uppgifter ur upptagningar, talar starka principiella skäl för att det av TF klart bör framgå att färdiga elektroniska handlingar faktiskt är förvarade hos myndigheten om de är tillgängliga för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar oavsett om det krävs mer än bara rutinbetonade åtgärder för att få fram dem. Om så inte skulle vara fallet skulle IT-utvecklingen inom förvaltningen och övergången till en elektronisk ärendehandläggning kunna leda till en oacceptabel och icke avsedd försvagning av offentlighetsprincipen. Det föreslagna förtydligandet i 2 kap. 3 § TF är därför en nödvändig förutsättning för att offentlighetsprincipen skall kunna tillämpas under nya tekniska förutsättningar hos myndigheterna.

Närmare om ”rutinbetonade åtgärder”

Skyldigheten för myndigheter att tillhandahålla sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling bör alltså enligt regeringens mening även i fortsättningen begränsas utifrån vad som är möjligt att åstadkomma med rutinbetonade åtgärder.

Det angivna kriteriet är ändamålsenligt eftersom det medger en prövning som tar sikte på såväl nödvändiga arbetsinsatser och kostnader för en myndighet som de komplikationer i övrigt som en viss åtgärd kan föranleda. Det medger vidare en följsamhet i rättstillämpningen i förhållande till den tekniska utvecklingen och har dessutom vunnit viss stadga i rättspraxis (se bl.a. RÅ 1974 ref. 8, RÅ 1988 ref. 84, RÅ 1988 not. 530, RÅ 1989 not. 533 och RÅ 1993 not. 41).

Det är inte meningsfullt att, som vissa remissinstanser efterlyst, söka formulera en generell regel för vad som är att anse som en rutinbetonad åtgärd. Självfallet är dock såväl den tekniska kompetensen och den tekniska nivån inom myndigheten som den allmänna tekniska utvecklingen av betydelse för vad som från tid till annan kan anses vara rutinbetonat. Så mycket står emellertid klart att en mer kvalificerad, konstruktiv insats, t.ex. i form av nyskrivning av datorprogram, inte är att betrakta som en rutinbetonad åtgärd (se prop. 1975/76:160 s. 90).

Den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF innebär att en upptagning som ingår i ett personregister inte anses förvarad hos myndigheten om myndigheten enligt lag, förordning eller särskilt beslut som grundar sig på lag saknar befogenhet att göra överföringen. Syftet med denna bestämmelse är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen skall kunna ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar som myndigheten av hänsyn till skyddet för enskildas integritet själv är förhindrad att ta fram i sin egen verksamhet.

Denna bestämmelse till skydd för den personliga integriteten bör gälla även fortsättningsvis. Den bör dock moderniseras rent språkligt eftersom terminologin bygger på datalagen (1973:289) som upphörde att gälla den 24 oktober 1998 då personuppgiftslagen (1998:204) trädde i kraft. Med anledning härav bör begreppet ”personregister” ersättas med begreppet ”personuppgift”. I enlighet med vad bl.a. *Sveriges advokatsamfund* påpekat bör en definition av begreppet tas in i bestämmelsen i likhet med vad som i dag är fallet beträffande personregister.

Enligt gällande lydelse av 2 kap. 3 § andra stycket TF kan i särskilda beslut som grundar sig på lag meddelas begränsningar för myndigheter att använda vissa sökbegrepp eller att annars ta ut viss information ur upptagningar. Vad som åsyftas är de beslut som Datainspektionen med stöd av datalagen kunde meddela registeransvariga. Någon motsvarande möjlighet för Datainspektionen finns inte enligt personuppgiftslagen. Mot bakgrund härav bör hänvisningen till särskilda beslut i bestämmelsen utgå. Sökbegränsningar och förbud för myndigheten att göra vissa sammanställningar av uppgifter, som medför att vissa upptagningar inte är att anse som förvarade i TF:s mening, kommer alltså i fortsättningen endast att kunna meddelas genom lag eller förordning.

Begreppet ”upptagning för automatiserad behandling”

Som framgått närmast ovan och av avsnitt 4.2 anser regeringen att begreppet ”upptagning för automatiserad behandling” bör införas i TF. Begreppet är avsett att ha samma innebörd som ”upptagning för automatisk databehandling” (ADB) som numera får anses föråldrat. Det begreppet användes tidigare bl.a. i den år 1998 upphävda datalagen (1973:289). Begreppet återfinns emellertid inte i personuppgiftslagen (1998:204), som har ersatt datalagen, och inte heller i de registerförfattningar som tillkommit sedan personuppgiftslagens ikraftträdande. I dessa talas i stället om att uppgifter behandlas automatiserat. Det är enligt regeringens mening lämpligt att terminologin i TF ansluter till den terminologi som redan utvecklats i registerförfattningarna.

4.5.1 Gällande rätt

I 2 kap. 11 § första stycket TF anges vissa generella undantag från vad som skall anses utgöra allmän handling.

I tredje punkten återfinns den regel som brukar benämnas biblioteksregeln. Enligt denna undantas från begreppet allmän handling tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i en myndighets bibliotek. Bestämmelsen tar sikte både på sådana myndigheter som har biblioteksverksamhet till huvuduppgift och på andra myndigheters hand- eller referensbibliotek (prop. 1975/76:160 s. 179 f.). Även upptagningar för ADB omfattas av biblioteksregeln om upptagningarna används i myndighetens verksamhet på samma sätt som böcker i ett bibliotek, dvs. för att söka faktaunderlag i allmänhet, rättsfallsreferenser eller tidskriftsartiklar och dylikt (RÅ 1986 not. 290 och prop. 1990/91:60 s. 31). Enligt 2 kap. 11 § andra stycket TF skall emellertid biblioteksregeln inte tillämpas på upptagningar för ADB i sådant register som myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet.

4.5.2 Biblioteksregeln och Internet

Regeringens bedömning: Det bör inte nu införas någon särskild bestämmelse som reglerar hur de informationsmängder som en myndighet har tillgång till via Internet skall behandlas från offentlighetssynpunkt. Bestämmelsen i 2 kap. 11 § första stycket 3 tryckfrihetsförordningen (den s.k. biblioteksregeln) utgör en tillräcklig garanti för att den insyn som handlingsoffentligheten skall tillgodose får en rimlig proportion i detta avseende.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig i frågan. Av dessa ställer sig flera tveksamma till kommitténs bedömning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* menar att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att alla handlingar som kan åtkommas via Internet skall anses förvarade hos samtliga myndigheter med Internetanslutning. Enligt *Riksskatteverket* framstår det som tveksamt om all den information som finns tillgänglig via Internet verkligen har karaktär av referensmaterial. *Riksrevisionsverket* framför liknande synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning: I dag torde det i princip inte finnas några myndigheter som saknar tillgång till Internet. Naturligtvis är det, som kommittén framhåller, inte rimligt att de enorma och oöverskådliga informationsmängder som därigenom är tillgängliga för myndigheterna skall anses utgöra allmänna handlingar hos dessa. Inte någon av remissinstanserna har redovisat någon annan uppfattning.

Mycket talar emellertid för att dessa informationsmängder rättsligt sett är att betrakta som såväl förvarade som inkomna handlingar hos myndigheterna.

Regeringen instämmer i och för sig i kommitténs bedömning att en tillämpning av biblioteksregeln under alla förhållanden oftast leder till att det material som en myndighet har tillgång till via Internet, och som är tillgängligt för var och en som är ansluten till Internet, inte är att anse som allmänna handlingar hos myndigheten. Internet torde nämligen till stor del användas av myndigheterna på samma sätt som andra databaser som ingår i en myndighets bibliotek, t.ex. för att söka referensmaterial och faktaunderlag i allmänhet.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har ifrågasatt det principiellt lämpliga i att alla handlingar som kan åtkommas via Internet skall anses förvarade hos samtliga myndigheter med Internetanslutning. Regeringen har förståelse för denna synpunkt. Det hade ur systematisk och terminologisk synvinkel kunnat vara lämpligt att genom en uttrycklig bestämmelse undanta det material som en myndighet har tillgång till via Internet – och som är tillgängligt även för andra som är anslutna till Internet – från regleringen i 2 kap. TF redan i det första ledet av prövningen av om materialet är att anse som allmän handling, dvs. redan vid bedömningen av om materialet är en hos myndigheten förvarad handling. Ett annat tänkbart alternativ hade varit att genom en ändring i 2 kap. 6 § TF klart slå fast att den information som är tillgänglig för var och en via Internet inte är att anse som en till myndigheten inkommen handling.

Regeringen vill dock inte föreslå en sådan nyordning utan att konsekvenserna därav utretts närmare. Tills vidare kan det heller inte anses nödvändigt. En tillämpning av biblioteksregeln torde nämligen, som anförts, i de allra flesta fall leda till att information som är tillgänglig via Internet inte är att anse som allmänna handlingar hos myndigheterna. Hittills har det heller inte framkommit något som tyder på att frågan har utgjort något praktiskt problem för myndigheterna själva. Den närmare avgränsningen av biblioteksregelns tillämpning på Internet får mot bakgrund av det anförda även i fortsättningen ankomma på rättstillämpningen.

Regeringen vill dock i detta sammanhang erinra om att en myndighets databas som en annan myndighet genom avtal har tillgång till enligt 2 kap. 11 § andra stycket TF alltid utgör allmän handling hos den anslutna myndigheten. Detta gäller oavsett om uppkopplingen sker genom direkt terminalförbindelse, går via Internet eller kommer till stånd på annat sätt. Regeringen återkommer till nämnda bestämmelse i nästa avsnitt

Några remissinstanser nämner att det på Internet kan finnas information som en myndighet använder sig av i handläggningen av ett mål eller ärende och som inte har karaktär av sedvanligt referensmaterial. Denna situation regleras emellertid uttryckligen i 15 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100), enligt vilken en myndighet i ett sådant fall är skyldig att se till att upptagningen tillförs handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form. Denna bestämmelse utgör enligt regeringens mening en tillräcklig garanti för att material från Internet som används i en myndighets ärendehantering alltid blir allmänna handlingar hos myndigheten.

Regeringens förslag: Upptagningar som ingår i databaser som en myndighet har tillgång till genom avtal med en annan myndighet skall utgöra allmänna handlingar hos den anslutna myndigheten endast om de utgör allmänna handlingar hos den upplåtande myndigheten. Vidare byts begreppet ”upptagning för automatisk databehandling” ut mot det modernare begreppet ”databas”.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker samtliga förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* invänder dock mot det föreslagna begreppet ”elektroniskt lagrad upptagning” och föreslår i stället att begreppet ”databas” används.

Skälen för regeringens förslag: Biblioteksregeln är, som nämnts i föregående avsnitt, tillämplig även på upptagningar för ADB som används som referensmaterial hos en myndighet. Enligt 2 kap. 11 § andra stycket TF gäller detta dock inte om myndigheten har tillgång till upptagningen enligt avtal med annan myndighet. Upptagningar i en sådan databas är alltså alltid att anse som allmänna handlingar även om de kan tyckas ha karaktär av referensmaterial hos den anslutna myndigheten. Vid bestämmelsens införande anfördes som skäl till en sådan ordning att en databas som produceras hos en myndighet i allmänhet torde innehålla enbart allmänna handlingar (prop. 1990/91:60 s. 31). Det ansågs därför naturligt att upptagningarna skulle vara att anse som allmänna handlingar även hos den anslutna myndigheten. När det gäller referensdatabaser som producerats av enskilda organ, med vilka utländska myndigheter jämföras, ansågs det däremot inte rimligt att dessa skulle vara fria för insyn enligt offentlighetsprincipen.

Det finns enligt regeringens mening inte skäl att göra någon annan bedömning i dag. Numera förekommer det dock att en ansluten myndighet, t.ex. via en länk, kan få åtkomst också till databaser som producerats av enskilda och som ingår i värdmyndighetens bibliotek, dvs. som utgör referensdatabaser som omfattas av biblioteksregeln och därmed inte utgör allmänna handlingar hos värdmyndigheten. Enligt regeringens uppfattning bör det därför uttryckligen framgå av lagtexten att andra stycket enbart tar sikte på upptagningar som utgör allmänna handlingar hos värdmyndigheten. I annat fall kan biblioteksregeln inte längre fungera som en tillräcklig garanti för att upptagningar i referensdatabaser, som producerats av någon annan än en svensk myndighet, inte utgör allmänna handlingar hos den anslutna myndigheten.

Samtidigt bör bestämmelsen moderniseras rent språkligt så att den bättre överensstämmer med gällande terminologi på IT-området. Regeringen delar *Kammarrättens i Stockholm* åsikt att begreppet ”databas” lämpligen bör användas för den typen av uppgiftssamlingar som det här är frågan om.

4.6.1 Gällande rätt

En allmän handling som inte är hemlig skall på begäran, genast eller så snart det är möjligt, på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den (2 kap. 12 § första stycket TF). En begäran om att få ta del av en allmän handling skall med andra ord prövas skyndsamt av myndigheten. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas på något annat sätt än med ett tekniskt hjälpmedel skall myndigheten ställa ett sådant till förfogande, exempelvis en läsapparat för mikrofilmer.

I 2 kap. 12 § andra stycket TF anges två undantag från rätten att på stället ta del av en allmän handling. Det första undantaget innebär att myndigheten inte är skyldig att på stället tillhandahålla allmän handling "om betydande hinder möter". I sådana fall bör sökanden i stället tillhandahållas en kopia eller en bestyrkt avskrift av handlingen. Det andra undantaget tar sikte på upptagningar och innebär att myndigheten inte är skyldig att på stället tillhandahålla upptagning om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av den hos en närbelägen myndighet. Den myndighet till vilken sökanden vänt sig och som i och för sig förvarar den begärda upptagningen är alltså inte skyldig att göra en kanske både arbetskrävande och kostsam utskrivning av upptagningen om en utskrift redan finns hos en närbelägen myndighet. Sökanden kan då hänvisas att bruka den utskrift som finns hos den närbelägna myndigheten.

Enligt 2 kap. 13 § första stycket TF har den som vill ta del av en allmän handling också rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen. Även en sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling är dock inskränkt i två fall. En myndighet är för det första inte skyldig att lämna ut upptagning för ADB i annan form än utskrift (det s.k. utskriftsundantaget). Detta undantag infördes i samband med att upptagning infördes som begrepp i 2 kap. TF och datalagen (1973:289) tillkom. Syftet med utskriftsundantaget är att förhindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan medföra otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet (prop. 1973:33 s. 85 f. och 113). För det andra är myndigheten inte heller skyldig att framställa kopia av karta, ritning eller bild eller annan i 2 kap. 3 § första stycket TF avsedd upptagning om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

I 15 kap. 9–14 §§ sekretesslagen finns särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling. Dessa bestämmelser syftar till att se till att myndigheterna har en s.k. god offentlighetsstruktur vad gäller sin IT-verksamhet. Här kan särskilt nämnas 15 kap. 10 § som reglerar den enskildes rätt att själv få använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten. Bestämmelsen kompletterar de regler i 2 kap. 12 § TF som anger på vilka sätt en allmän handling skall tillhandahållas allmänheten på stället.

4.6.2 Det skall bli möjligt att i lag införa en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

Prop. 2001/02:70

Regeringens bedömning: Det bör inte nu i grundlag införas en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Däremot bör tryckfrihetsförordningen ändras så att den möjliggör ett införande av en sådan skyldighet i vanlig lag.

Regeringens förslag: Det skall bli möjligt att i lag införa en skyldighet för myndigheter att lämna ut upptagningar för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Begreppet ”upptagning för automatisk databehandling” ersätts med det modernare begreppet ”upptagning för automatiserad behandling”.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att det i 2 kap. TF införs en skyldighet för en myndighet att lämna ut elektroniskt lagrade upptagningar i elektronisk form såvida det inte för myndigheten i lag eller förordning finns en bestämmelse som förbjuder det.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Statistiska centralbyrån, Försvarsmakten, Riksrevisionsverket, Pliktverket, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Riksarkivet, Lantmäteriverket, Post- och telestyrelsen, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Stockholms läns landsting och Sveriges advokatsamfund*, ställer sig tveksamma till förslaget.

Riksåklagaren, Statens pensionsverk, Patent- och registreringsverket, Riksrevisionsverket och Kiruna kommun avstyrker uttryckligen förslaget.

De som ställer sig tveksamma till eller avstyrker förslaget menar bl.a. att konsekvenserna av förslaget från integritetssynpunkt inte är tillräckligt väl utredda. Flertalet framhåller också att införandet av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form i vart fall inte bör införas innan kommittén avslutat andra delen av sitt uppdrag som bl.a. består i en allmän översyn av sekretesslagen. De menar vidare att man bör avvakta en översyn av de s.k. registerförfattningarna och en utveckling av praxis i anslutning till 7 kap. 16 § sekretesslagen.

Kammarrätten i Stockholm instämmer i och för sig i att den nuvarande begränsningen av rätten att få elektroniska kopior av upptagningar för automatiserad behandling bör tas bort, men ifrågasätter om det inte är bättre att se den utvidgade kopierätten som en sådan komplettering av offentlighetsprincipen som bör regleras i 15 kap. sekretesslagen. Även *Justitiekanslern* ger uttryck för en sådan uppfattning.

Somliga remissinstanser, t.ex. *Riksdagens ombudsmän (JO), Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Konkurrensverket, Sveriges Radio, Sveriges Television, Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Landsorganisationen i Sverige (LO)*, är positiva till förslaget. Dessa menar dock att inskränkning i skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte bör kunna göras i förordning.

JO menar därutöver att tidpunkten för ikraftträdande bör skjutas fram så att dels en översyn av registerlagstiftningen och 7 kap. 16 § sekre-

tesslagen hinner göras, dels myndigheterna får tid att anpassa sina rutiner.

Även *Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Statens person- och adressregisternämnd, Datainspektionen, Riksrevisionsverket Socialstyrelsen, Stockholms läns landsting, Landstinget i Östergötlands län och Arkivrådet* uttrycker uppfattningen att, för det fall förslaget skall genomföras, bör tidpunkten för ikraftträdande skjutas fram.

En del remissinstanser, bl.a. *Lantmäteriverket, Sjöfartsverket, Svenska Kommunförbundet, Göteborgs kommun och Malmö kommun*, menar att ett elektroniskt utlämnande av uppgifter ur databaser med bl.a. geografisk information kan få negativa konsekvenser av såväl ekonomisk som upphovsrättslig natur.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Skäl för ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar

IT-utvecklingen inom förvaltningen har, som konstaterats tidigare, på senare år gått starkt framåt. I dag sker i princip all framställning av handlingar hos myndigheterna på elektronisk väg. Myndigheterna tar också i allt större utsträckning emot handlingar i elektronisk form av såväl enskilda som andra myndigheter. Inom vissa myndighetsområden, t.ex. skatteförvaltningen och tullen, har man i stor utsträckning lämnat den pappersbaserade ärendehantering och övergått till elektronisk handläggning med elektroniska akter. Informationstekniken har alltså fått ett mycket starkt genomslag. Strävan har varit att ta till vara de möjligheter som den nya tekniken erbjuder i fråga om lättillgänglighet, effektivitet och låga handläggningskostnader. Det kan därför på goda grunder hävdas att det är otillfredsställande att det i gällande svensk lagstiftning saknas en generell rätt för enskilda att få ut allmänna handlingar, som lagrats elektroniskt, i annan form än utskrift. Värt att notera i detta sammanhang är även Europaparlamentets och rådets nyligen antagna förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EG/1049/2001). I denna slås nämligen fast att dessa institutioner skall tillgodose en sökandes önskemål om att få ut en handling i elektronisk form om handlingen finns i sådan form.

Utgångspunkten för regeringen är mot bakgrund av det anförda dels att allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar bör effektiviseras i samma utsträckning som myndigheternas uppgiftsbehandling i allmänhet, dels att regleringen av handlingsoffentligheten såvitt avser elektroniskt lagrade handlingar i största möjliga mån bör korrespondera med den som gäller för pappershandlingar. I denna grundläggande fråga har alltså regeringen samma uppfattning som kommittén.

Utskriftsundantagets betydelse för skyddet av den personliga integriteten

En annan minst lika viktig utgångspunkt är, som regeringen framhållit i avsnitt 4.2, att intresset av att underlätta insyn i myndigheternas verk-

samhet måste vägas mot behovet av att skydda enskilda mot otillbörliga integritetsingrepp.

Kommittén har föreslagit att det i 2 kap. TF införs en skyldighet för myndigheter att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Enligt förslaget skall denna skyldighet kunna inskränkas genom lag eller förordning.

Flertalet remissinstanser uttrycker stor tveksamhet inför kommitténs förslag och menar i huvudsak att konsekvenserna av ett elektroniskt utlämnade i främst integritetshänseende inte är tillräckligt utredda samt att det inte är lämpligt att inskränka en grundlagsstadgad rättighet genom förordning.

Trots vad som anförts i föregående avsnitt kan regeringen i allt väsentligt instämma i den tveksamhet inför kommitténs förslag som flertalet av remissinstanserna gett uttryck för. Regeringen håller således bl.a. med om att det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan få för skyddet av den personliga integriteten. Synpunkten gör sig särskilt starkt gällande vad avser s.k. massuttag av personuppgifter ur stora databaser hos myndigheter.

I och för sig är det korrekt som kommittén konstaterar att det i dag finns teknik (skanning) som på ett helt annat sätt än tidigare medger att information överförs från papper till elektroniskt medium. Denna teknik har emellertid sina givna praktiska begränsningar och kan inte tas till intäkt för att utskriftsundantaget har spelat ut sin roll. Att få del av allmänna handlingar direkt i elektronisk form innebär utan tvekan avsevärda praktiska fördelar för den som vill samla in stora mängder uppgifter, särskilt om avsikten inte endast är att lagra dem utan också att bearbeta dem automatiserat och sprida dem vidare. Möjligheten att i elektronisk form få del av exempelvis sammanställningar av personuppgifter från olika myndigheter underlättar naturligtvis sammanställning och bearbetning av uppgifterna i syfte att otillbörligen kartlägga enskilda individer. Riskerna för sådan otillbörlig behandling av uppgifter bör enligt regeringens mening inte underskattas. IT-utvecklingen innebär bl.a. att möjligheten att sammanställa, bearbeta och sprida uppgifter har ökat enormt och även kommit var man till del. Det torde därmed kunna hävdas att det nu finns ett ännu större behov än tidigare av bestämmelser som minskar risken för otillbörliga integritetsintrång till följd av automatiserad behandling av personuppgifter.

Utskriftsundantaget kan mot bakgrund av det anförda inte anses ha förlorat sin betydelse som integritetsskydd, i vart fall inte när det gäller massuttag av personuppgifter.

Särskilt om 7 kap. 16 § sekretesslagen och personuppgiftslagen

Kommittén menar att de ökade integritetsproblem som kan bli resultatet av att utskriftsundantaget upphävs får lösas dels genom en tillämpning av 7 kap. 16 § sekretesslagen och personuppgiftslagen, dels genom att undantag från skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form införs i s.k. registerförfattningar.

Enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen gäller sekretess för personuppgift om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i

strid med personuppgiftslagen. Bestämmelsen, som i sin nuvarande lydelse trädde i kraft den 24 oktober 1998, samtidigt som personuppgiftslagen, innebär att myndigheterna vid utlämnande av allmänna handlingar vari ingår personuppgifter måste pröva om det kan antas att mottagaren kommer att behandla personuppgifterna i strid med personuppgiftslagen. Om så är fallet skall utlämnande vägras. Ännu har inte någon fast rättspraxis utvecklats i anslutning till bestämmelsen och regeringen har, inte minst genom remissförfarandet i detta ärende, erfarit att tillämpningen av bestämmelsen vållar stora bedömningssvårigheter för myndigheterna. Hittillsvarande erfarenhet kan mot den bakgrunden inte sägas ge vid handen att 7 kap. 16 § sekretesslagen utgör ett effektivt skydd mot otillbörliga integritetsintrång.

Därutöver måste följande beaktas. Visserligen gäller personuppgiftslagen bl.a. för all automatiserad behandling av personuppgifter, medan datalagen enbart reglerade behandling av personuppgifter i regelrätta register, låt vara att begreppet register hade en ganska vid innebörd. Det är därför korrekt som kommittén noterar att personuppgiftslagen, jämförd med datalagen, ger ett högre skydd för den personliga integriteten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagen är emellertid inte tillämplig på behandling av personuppgifter som utförs som ett led i en verksamhet av rent privat natur (6 §). Den är heller inte tillämplig på behandling av personuppgifter som faller under TF:s och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden eller som i övrigt sker uteslutande för journalistiska, konstnärliga eller litterära ändamål (7 §). På dessa områden saknas således generella regler till skydd för den personliga integriteten när personuppgifter behandlas på automatiserad väg.

Ett viktigt skäl till att utskriftsundantaget en gång infördes var just att man ansåg att det förelåg behov av att förhindra, eller i vart fall försvåra, uppkomsten av privata personregister. Om utskriftsundantaget upphävs finns det, mot bakgrund av att personuppgiftslagen inte gäller för bl.a. privat behandling av personuppgifter, för närvarande ingen reglering som försvårar för dem som i otillbörligt syfte exempelvis önskar kartlägga enskilda individer genom sammanställning och bearbetning av uppgifter från myndigheternas register.

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att personuppgiftslagen och 7 kap. 16 § sekretesslagen inte erbjuder ett fullgott integritetsskydd inom alla områden.

En reglering i grundlag är inte lämplig

Kommittén har övervägt om en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form bör regleras i TF eller i vanlig lag och ansett att övervägande, främst systematiska, skäl talar för att frågan bör regleras i TF.

Av vad som anförts ovan framgår att införandet av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form måste föregås av en prövning av i vilken utsträckning en sådan skyldighet bör inskränkas till följd av behovet av skydd för den personliga integriteten på de områden där personuppgiftslagen och sekretesslagen inte ger ett fullgott skydd. Till detta kommer att en översyn måste göras av i vilken ytterligare om-

fattning undantag bör göras i registerförfattningar för vissa typer av uppgifter hos myndigheterna.

Kommittén har förutsett att skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte kommer att kunna gälla utan begränsningar och har därför föreslagit att undantag från skyldigheten skall kunna meddelas i såväl lag som förordning.

Förslaget har till den del det innebär att begränsningar skall kunna göras i förordning utsatts för tämligen omfattande remisskritik. Man menar att det är principiellt tveksamt att låta en för enskilda grundlagsskyddad rättighet inskränkas genom en reglering på förordningsnivå. Regeringen kan i och för sig instämma i att sådana inskränkningar bör underställas riksdagens prövning. Den hittillsvarande modellen för särskild reglering av myndigheters behandling av personuppgifter har emellertid inneburit att endast de från integritetssynpunkt viktiga ramarna slagits fast i lag, medan detaljreglering överlåtits åt regeringen. Därutöver har vissa register, som inte bedömts som känsliga i integritetshänseende, i sin helhet reglerats i förordning eller över huvud taget inte reglerats i särskild ordning. Den av kommittén föreslagna ordningen med möjlighet att i förordning göra undantag från skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form torde också i fortsättningen vara nödvändig för att förhindra att riksdagen belastas med mängder av registerförfattningar. Detta förhållande utgör i sig ett skäl mot en reglering av skyldigheten i grundlag.

Det kan vidare konstateras att rätten att få ut allmänna handlingar i elektronisk form med nödvändighet måste förses med många undantag, oavsett om dessa undantag föreskrivs i lag eller förordning. Den av kommittén föreslagna reformen skulle därför kunna få en mycket mer begränsad räckvidd än vad reformen vid en första anblick kan ge intryck av. Bland andra *Justitiekanslern* har påpekat att en bestämmelse om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar närmast kan uppfattas ha symbolisk karaktär, utan någon reell innebörd. Bestämmelser av sådant slag bör enligt regeringens mening så långt det är möjligt undvikas i grundlagarna.

Därutöver förtjänar framhållas att den av kommittén förordade lagtekniska lösningen skulle innebära att den utvidgade kopierätten ges en svagare ställning än offentlighetsprincipen i övrigt, som ju endast kan inskränkas enligt 2 kap. 2 § TF om det är påkallat av de hänsyn som anges där. Detta torde i och för sig vara nödvändigt med hänsyn bl.a. till behovet av skydd för den personliga integriteten. Med en sådan modell blir dock offentlighetsprincipen ”skiktad” på så sätt att förutsättningarna för inskränkningar blir olika för exempelvis papperskopior å ena sidan och elektroniska kopior å andra sidan. Mot den bakgrunden ligger det närmare till hands att, som *Justitiekanslern* och *Kammarrätten i Stockholm* framhållit, se en utvidgad kopierätt som en sådan komplettering av den egentliga offentlighetsprincipen som bör regleras i 15 kap. sekretesslagen. Detta kapitel innehåller nämligen, som framgått av redogörelsen av gällande rätt, redan specialbestämmelser om hur myndigheternas elektroniska material skall hanteras.

Sammanfattningsvis talar således enligt regeringens mening principiellt viktiga skäl emot att i grundlag införa en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Med hänsyn dels till att konsekvenserna av kommitténs förslag från integritetssynpunkt inte för närvarande till fullo kan överblickas, dels till vad som anförts ovan om det principiellt tveksamma i att över huvud taget reglera frågan om ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar i grundlag bör kommitténs förslag inte genomföras. Det finns emellertid, mot bakgrund av vad regeringen inledningsvis framhållit om IT-utvecklingen inom förvaltningen, anledning att överväga att i vanlig lag, exempelvis 15 kap. sekretesslagen, införa en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Vid utformningen av en sådan bestämmelse bör bl.a. följande beaktas.

Som framgått av redogörelsen för personuppgiftslagen och 7 kap. 16 § sekretesslagen måste införandet av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form föregås av en bedömning av i vilken utsträckning en sådan skyldighet bör inskränkas till följd av behovet av skydd för den personliga integriteten på de områden där dessa inte ger ett fullgott skydd. Dessutom måste en översyn göras av i vilken ytterligare omfattning undantag bör göras i registerförfattningar för vissa typer av uppgifter hos myndigheterna. Som en del remissinstanser påpekat kan sådana undantag vara motiverade, utöver av behovet av skydd mot otillbörliga integritetsintrång, av andra intressen vilka kan vara av såväl statsfinansiell som annan karaktär. Det kan således finnas anledning att ifrågasätta om det är rimligt att enskilda med stöd av offentlighetsprincipen skall kunna få ut exempelvis Patent- och registreringsverkets hela bolags- och föreningsregister eller Sjöfartsverkets och Lantmäteriverkets geografiska databaser i elektronisk form. Det kan vidare finnas anledning att överväga om ett generellt undantag från skyldigheten bör införas när fråga är om uttag av mycket stora mängder uppgifter som kan innebära särskilda integritetsrisker. Hur en sådan regel som stävjar massuttag av personuppgifter i elektronisk form skall utformas kräver noggranna överväganden och är beroende bl.a. av vilket skydd 7 kap. 16 § sekretesslagen ger.

Det anförda understryker vad regeringen framhållit ovan, nämligen att en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form måste kringgärdas av så många undantag att en sådan regleringsmodell kan framstå som olämplig även om själva skyldigheten inte ges grundlagsform. En mer ändamålsenlig modell synes vara att i lag uttryckligen peka ut särskilda kategorier av allmänna handlingar som skall lämnas ut i elektronisk form om den enskilde begär det. Redan i dag kan förutses att vissa kategorier av allmänna handlingar bör omfattas av en sådan skyldighet för att offentlighetsprincipens huvudsakliga syften, insyn och kontroll, skall kunna tillgodoses när förvaltningen övergår till en helt elektronisk ärendehandläggning. Sådana handlingar som för närvarande främst bör kunna komma i fråga är exempelvis inom myndigheten upprättade färdiga elektroniska handlingar, som skyddats mot förvanskningar med hjälp av en elektronisk signatur, eller andra färdiga elektroniska handlingar som kommit in till myndigheten (se mer om färdiga elektroniska handlingar i avsnitt 4.4.3).

För att möjliggöra att en skyldighet att lämna ut åtminstone vissa kategorier av allmänna handlingar införs i lag bör 2 kap. 13 § TF ändras så

att det av stadgandet framgår att det i lag kan finnas bestämmelser som ålägger en myndighet att lämna ut allmänna handlingar i annan form än utskrift.

Regeringen har för avsikt att snarast tillsätta en utredning med uppdrag att bl.a. göra en översyn av 7 kap. 16 § sekretesslagen. Först när en sådan översyn är klar är det möjligt att närmare överväga hur en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form bör utformas. Vid dessa överväganden är det också önskvärt att resultatet av Offentlighets- och sekretesskommitténs fortsatta arbete bl.a. med att eventuellt samordna regleringen i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen är möjligt att överblicka.

Så snart dessa förutsättningar föreligger avser regeringen att återkomma till frågan om hur en reglering av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form bör utformas.

4.6.3 Elektroniskt utlämnande kan äga rum redan i dag

Regeringens bedömning: Redan gällande reglering i 2 kap. tryckfrihetsförordningen gör det möjligt för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Myndigheterna bör utnyttja denna möjlighet i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Regeringen avser att i en förordning erinra om att allmänna handlingar får lämnas ut i elektronisk form.

Kommitténs bedömning: Kommittén har inte särskilt berört denna fråga.

Remissinstanserna: *Patent- och registreringsverket* har föreslagit att förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, m.m. (serviceförordningen) kompletteras med en fakultativ bestämmelse om utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form.

Skälen för regeringens bedömning: Det bör uppmärksammas att 2 kap. 13 § TF i sin nuvarande lydelse inte på något sätt uppställer ett förbud mot att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Tvärtom påpekades redan vid dess införande att det givetvis finns fall då det står klart för myndigheterna att det inte föreligger risk för otillbörligt integritetsintrång om ”kopia av datamedium” lämnas ut (prop. 1973:33 s. 85 f.). Med hänsyn härtill konstaterar regeringen att det är högst otillfredsställande att vissa myndigheter, enligt vad som framkommit, fattat principbeslut om att över huvud taget inte lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. I många fall torde det i själva verket stå klart för en myndighet att ett utlämnande i elektronisk form inte medför risk för otillbörliga integritetsintrång. Det torde vidare ofta vara både effektivt och ändamålsenligt för såväl myndigheten som den enskilde om handlingen lämnas ut i sådan form. Härigenom sparas också kostnader för det allmänna.

Myndigheter kan således redan med gällande lagstiftning i stor utsträckning tillmötesgå en enskilds begäran om att få ut en allmän handling i elektronisk form, naturligtvis under förutsättning att den finns i sådan form. För att detta skall komma till tydligt uttryck har regeringen för avsikt att, som *Patent- och registreringsverket* har föreslagit,

komplettera serviceförelordningen med en bestämmelse som erinrar om att allmänna handlingar får lämnas ut i elektronisk form om det är lämpligt. Prop. 2001/02:70

4.7 Hänvisning i 2 kap. tryckfrihetsförelordningen till arkiverings- och gallringsregler

Regeringens förslag: Grundläggande bestämmelser om bevarande av allmänna handlingar samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar skall meddelas i lag.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Malmö tingsrätt*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Riksåklagaren*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Riksarkivet* och *Svenska Journalistförbundet*, tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Svea hovrätt, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Justitiekanslern* ifrågasätter dock behovet av den föreslagna bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag: En självklar förutsättning för att rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF skall kunna utnyttjas är att det finns några handlingar bevarade hos myndigheterna att ta del av. Offentlighetsprincipens syften kan inte tillgodoses utan ett välordnat arkiv. Redan bestämmelserna i TF kan sägas medföra krav på att allmänna handlingar i princip skall bevaras, ordnas så att det går att hitta bland dem och vårdas så att de inte skingras eller förstörs. I 2 kap. TF saknas dock uttryckliga regler om att myndigheterna är skyldiga att bevara allmänna handlingar och om på vilket sätt detta skall ske. Bestämmelser om detta finns i stället i bl.a. arkivlagen (1990:782), arkivförelordningen (1991:446), Riksarkivets föreskrifter och 15 kap. sekretesslagen (1980:100). I dessa bestämmelser, som är av avgörande betydelse för handlingsoffentligheten, kommer bl.a. kraven på hur en handling skall framställas (arkivbeständighet), förvaras och skyddas till uttryck. Där finns också bestämmelser om gallring och annat avhändande av allmänna handlingar. Det kan noteras att det sistnämnda rent faktiskt utgör ett större ingrepp i insynsrätten än sekretessbeläggning, vars grunder nog regleras i 2 kap. 2 § TF.

De skyddsintressen som ligger till grund för bestämmelserna i arkivförelordningarna aktualiseras redan innan de allmänna handlingarna har behandlats färdigt av myndigheterna. Detta har sin särskilda betydelse i IT-sammanhang där åtgärder måste vidtas i ett tidigt skede. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF förutsätter att handlingarna bevaras i ursprungligt skick, dvs. med det innehåll de hade i det ögonblick då de kom in till myndigheten eller upprättades där. I annat fall finns endast förvanskningar av de ursprungliga handlingarna att ta del av. I den konventionella miljön behöver dock inte en ändring i en handling innebära att den ursprungliga handlingen helt har gått förlorad. Det går i allmänhet att skilja ändringarna från det ursprungliga informationsinnehållet. I den elektroniska miljön kan inkomna och upprättade handlingar däremot lätt förvanskas utan att handlingen visar något spår av den änd-

ring som skett. Den ursprungliga handlingen har därmed gått förlorad. Som påpekats i avsnitt 4.4.3 är det inte heller i den elektroniska miljön givet att man på samma sätt som i den konventionella miljön kan "leta fram" en handling som inte från början har förvarats på ett lämpligt sätt.

För att inte möjligheterna till insyn skall gå om intet gör sig alltså de skyddsintressen som syftar till att allmänna handlingar skall bevaras i än högre grad påmind när det gäller myndigheternas IT-verksamhet. I och med att myndigheterna i allt större utsträckning går över till IT i sin verksamhet i stället för att använda konventionella metoder för att framställa dokument, kommunicera samt inhämta information får arkivreglerna därför en allt mer ökad betydelse. En annan faktor som bör framhållas i detta sammanhang är att myndigheternas informationsmängder numera uppgår till mycket stora volymer. Informationsinnehållet blir vidare allt mer komplext.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen, i likhet med kommittén och majoriteten av remissinstanserna, att det finns ett behov av att på ett tydligare sätt än tidigare betona arkivreglernas betydelse för offentlighetsinsynen enligt 2 kap. TF. Någon detaljreglering i grundlagen om på vilket sätt allmänna handlingar skall bevaras kan dock inte komma i fråga. Däremot bör grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras och om gallring och annat avhändande av sådana handlingar alltid underställas riksdagens prövning. Genom regeringens förslag kommer således sådana bestämmelser i fortsättningen att ingå i det s.k. obligatoriska lagområdet.

Som *Lagrådet* har anført får principen om allmänna handlingars offentlighet anses sätta vissa, om än inte helt klara, gränser för lagstiftaren vid utformningen av regler om gallring och andra åtgärder som medför att allmänna handlingar inte längre blir tillgängliga. Enligt Lagrådets uppfattning skulle den föreslagna bestämmelsen kunna anses ge lagstiftaren "carte blanche" att utfärda bestämmelser om gallring och annat avhändande av allmänna handlingar utan hänsyn till de gränser som 2 kap. TF ställer upp. Bestämmelsen skulle därför kunna innebära en försvagning av grundlagsskyddet. Regeringen kan emellertid inte instämma i att den föreslagna bestämmelsen får denna effekt. Vid utarbetandet av nya regler om gallring m.m. måste lagstiftaren även fortsättningsvis i varje särskilt fall överväga om en konflikt kan komma att uppstå med offentlighetsprincipen. Sådana regler måste alltså, liksom är fallet i dag, hämta sin legitimitet i den överordnade princip om allmänna handlingars offentlighet som innebär bland annat att allmänna handlingar skall bevaras och av vilken följer att det finns en gräns för i vilken omfattning sådana handlingar får gallras.

I detta sammanhang är det vidare viktigt att betona att den föreslagna regeln anger att grundläggande bestämmelser om bl.a. *hur* allmänna handlingar skall bevaras meddelas i lag, medan det faktum *att* de som huvudregel skall bevaras, ordnas så att det går att hitta bland dem och vårdas så att de inte skingras eller förstörs fortfarande får anses framgå implicit av 2 kap. TF.

Regeringen föreslår att det av 2 kap. 3 § TF klart skall framgå att sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling skall anses förvarade hos en myndighet om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Detta är avsett att ge uttryck för vad som gäller redan i dag och medför därför inte några ökade kostnader för myndigheterna.

Även i 2 kap. 11 § TF föreslår regeringen ett förtydligande av lagtexten. Genom ändringen kommer det i TF att framgå att upptagningar som ingår i databaser som en myndighet har tillgång till genom avtal med en annan myndighet utgör allmänna handlingar hos den anslutna myndigheten endast om de utgör allmänna handlingar hos den upplåtande myndigheten. Inte heller denna ändring bedöms medföra några ökade kostnader.

Den föreslagna ändringen i 2 kap. 13 § TF är, liksom den föreslagna nya 2 kap. 18 § TF, närmast av författningsteknisk karaktär. Dessa ändringar medför därför inte heller några kostnadsökningar.

6 Författningskommentar

2 kap.

3 §

Ändringarna har behandlats i avsnitt 4.4.3.

I *andra stycket* i bestämmelsen har en ny mening lagts till. I denna anges att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Avsikten är inte att ändra gällande rätt utan endast att i lagtexten förtydliga vad som hittills framgått endast av tidigare förarbeten och rättspraxis.

Med rutinbetonade åtgärder avses en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader. Bedömningen av om en åtgärd är rutinbetonad får göras med hänsyn till såväl den allmänna tekniska utvecklingen som den tekniska kompetensen och den tekniska utvecklingen på myndigheten i fråga.

Om en prövning ger vid handen att en viss sammanställning av uppgifter är förvarad hos myndigheten är myndigheten skyldig att på begäran tillhandahålla allmänheten sammanställningen enligt 2 kap. 12 och 13 §§ TF. En förutsättning är naturligtvis att sammanställningen avser uppgifter ur en upptagning som enligt övriga regler i 2 kap. TF är att anse som en allmän handling hos myndigheten. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning som i och för sig är förvarad hos myndigheten men exempelvis antingen inte är inkommen till myndigheten enligt 2 kap. 6 § TF eller upprättad hos myndigheten enligt 2 kap. 7 § TF är i konsekvens härmed inte att anse som allmän och myndigheten är heller inte skyldig att lämna ut den.

Den s.k. begränsningsregeln i nuvarande andra stycket andra meningen har flyttats med i huvudsak redaktionella ändringar till ett nytt *tredje stycke*. Som *Lagrådet* påpekat bör undantaget ta sikte endast på sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling. Sådana sammanställningar som innehåller personuppgifter skall inte anse förvarade hos en myndighet om myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Detta innebär i sin tur att s.k. färdiga elektroniska handlingar inte omfattas av begränsningsregeln. Sådana handlingar är alltså alltid att anse som förvarade hos en myndighet även om de innehåller personuppgifter och det i lag eller förordning finns förbud för myndigheten att använda vissa sökbegrepp vid sökningen efter handlingarna. Bestämmelsen har i denna del formulerats om med beaktande av *Lagrådets* synpunkt.

Med lag eller förordning åsyftas i första hand s.k. registerlagar eller registerförordningar som meddelas för olika myndigheters behandling av personuppgifter. I viss mån torde det även av personuppgiftslagen kunna följa att en myndighet är förhindrad att göra vissa sammanställningar av personuppgifter. Som *Kammarrätten i Stockholm* påpekat omfattar hänvisningen till lag också personuppgiftslagen på samma sätt som hänvisningen i dag omfattar datalagen.

Begreppet ”personuppgift” definieras som all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person. Med begreppet avses detsamma som i personuppgiftslagen (1998:204) med den skillnaden att begreppet enligt TF också omfattar avlidna personer. Anledningen härtill är att vissa registerförfattningar, t.ex. socialförsäkringsregisterlagen (1997:934), är tillämpliga också på avlidna.

Genom den föreslagna nya meningen i andra stycket tydliggörs vidare hur förvarsfrågan avseende s.k. färdiga elektroniska handlingar, dvs. slutligt utformade handlingar i elektronisk form med ett bestämt, fixerat innehåll, skall avgöras. Sådana handlingar anses i enlighet med första meningen i andra stycket förvarade om de kan göras tillgängliga för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att de kan läsas. De är alltså att anse som förvarade hos en myndighet även om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra dem tillgängliga.

11 §

Ändringen har behandlats i avsnitt 4.5.3.

I *andra stycket* har vissa språkliga ändringar gjorts för att uppnå bättre överensstämmelse med gällande terminologi på IT-området. Termen ”upptagning för automatisk databehandling i sådant register” har ersatts med ”databas”. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Förutom de språkliga ändringarna har ett tillägg gjorts för att klargöra att bestämmelsen enbart garanterar insyn i upptagningar som utgör allmänna handlingar hos den myndighet med vilken den anslutna myndigheten har slutit avtal. Genom tillägget klargörs att om den anslutna myndigheten t.ex. via en länk får tillgång till en referensdatabas, som upprättats av en enskild och som omfattas av biblioteksregeln (första stycket 3) hos den upplåtande myndigheten, blir upptagningar i den databasen inte allmänna handlingar hos den anslutna myndigheten.

13 §

Ändringen har behandlats i avsnitt 4.6.2.

Första stycket har ändrats så att det blir möjligt att i lag införa en skyldighet för myndigheter att lämna ut upptagningar för automatiserad behandling i, i första hand, elektronisk form, dvs. i annan form än utskrift.

Ändringen innebär i och för sig att det s.k. utskriftsundantaget finns kvar. Enskilda kan således inte heller framdeles på grundval av TF med framgång hävda en rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form. Ändringen innebär däremot att en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, och därmed en motsvarande rättighet för enskilda att få del av allmänna handlingar i sådan form, kan införas i vanlig lag.

I likhet med vad som hittills gällt innebär bestämmelsen inte något förbud för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Om myndigheten bedömer det lämpligt kan den således även fortsättningsvis, utan hinder av bestämmelsen, lämna ut handlingen på elektronisk väg. Andra bestämmelser, t.ex. i registerförfattningar, kan dock hindra ett sådant utlämnande.

Uttrycket ”upptagning för automatiserad behandling” ersätter uttrycket ”upptagning för automatisk databehandling” som under en längre tid ansetts föråldrat. Någon ändring i sak är inte avsedd.

18 §

Bestämmelsen, som har kommenterats i avsnitt 4.7 är ny.

Syftet med den nya bestämmelsen är att betona arkivreglernas betydelse för offentlighetsinsynen enligt 2 kap. TF. I fortsättningen skall därför grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras och om gallring och annat avhändande av sådana handlingar enbart kunna meddelas i lag. Detaljreglering skall dock även fortfarande kunna ske i förordning eller genom myndighetsföreskrifter.

Sammanfattning av Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3)

Vi har haft i uppdrag att i en första del av vårt utredningsarbete göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället. I anslutning till det har vi behandlat vissa frågor som har samband med vårt uppdrag att göra överväganden kring en samordning av bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen (1980:100) om registrering av allmänna handlingar m.m. och arkivlagens bestämmelser om registreringens betydelse för arkivvården m.m. Vi har också behandlat frågan om det i något fall finns ett behov av att begränsa möjligheterna att få ut en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon annan rättighet enligt upphovsrättslagen.

Offentlighetsprincipen och IT

Inledning

Det övergripande ändamålet med vårt arbete som gäller offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället har enligt direktiven (dir. 1998:32) varit att överväga och lämna förslag till hur denna princip skall kunna tillämpas under nya och framtida tekniska förutsättningar. Vidare sägs att syftet med reglerna skall vara att förstärka offentlighetsprincipen genom att säkerställa att den kan tillämpas under nya förutsättningar.

Vi närmar oss en helt elektronisk förvaltning där bl.a. handlingar framställs, kommer in och expedieras elektroniskt och handläggning sker med hjälp av datorstöd. Denna utveckling påskyndas av de krav som riktas mot myndigheterna när det gäller effektivitet, samverkan med andra myndigheter och en förbättrad service gentemot medborgarna. Regeringen och riksdagen har satt upp målet att statlig förvaltning skall fungera som en föregångare vid användningen av IT. Offentlighetsprincipens reglering är av avgörande betydelse för utvecklingen mot en IT-baserad förvaltning. De överväganden som måste göras när det gäller offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället bör därför ha sin utgångspunkt i att den grundlagsfästa offentlighetsinsynen skall ses som en del av hela den informationsförsörjning som myndigheterna står för. Denna rätt till insyn bör därför, så långt det är möjligt, ges en sådan utformning att gemensamma lösningar för denna verksamhet blir möjliga, bl.a. när det gäller standarder, tekniker och metoder. Utvecklingen mot en ökad samverkan mellan olika myndigheter bör inte heller försvåras. Att grundlagsreglerna får en så generell utformning som möjligt, och baseras på teknikneutrala begrepp och termer, har betydelse också för möjligheterna att inom ramen för den grundlagsfästa offentlighetsinsynen ta till vara den utveckling som sker inom informationstekniken. Reglerna bör därför också medge en så vid offentlighetsinsyn som möjligt. I detta samman-

hang är en självklar utgångspunkt att reglerna inte får utformas så att det leder till otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

Den snabba utvecklingen av myndigheternas informationsverksamhet är enligt vår uppfattning positiv från offentlighetssynpunkt. Denna utveckling medför dock att det finns ett behov av att betona offentlighetsprincipens särställning som primär källa för allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. De klassiska syftena med offentlighetsprincipen anses vara att den skall garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret. Dess grundläggande syften kan därmed sägas vara att garantera allmänheten insyn i och kontroll av såväl myndigheternas ärenden som deras verksamhet i stort. Under senare årtionden har offentlighetsprincipen dock kommit att tjäna ett syfte som informationsförmedlare i en vidare mening. Den har därmed fått ett inslag av också kunskapsinsyn. Från vår utgångspunkt är detta visserligen positivt. Syftet med att åstadkomma en kunskapsinsyn får dock inte drivas så långt att det sker på bekostnad av möjligheten att uppnå offentlighetsreglernas grundläggande syften, nämligen att garantera allmänheten verklig insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. Dessa grundläggande syften kan enbart uppnås genom att offentlighetsreglerna är utformade så att de medger en insyn som är oberoende av myndigheternas egna aktiviteter.

Även om myndigheternas allt mer växande informationsverksamhet är positiv från offentlighetssynpunkt bör det betonas att den, i den utsträckning den utgör ett utflöde av myndigheternas egna aktiviteter, aldrig kan ersätta den rätt till insyn som garanteras i 2 kap. TF. Den skall i stället ses som ett komplement till denna rätt. Vi konstaterar att den informationsverksamhet hos myndigheterna som baseras på Internet därför inte kan, som den för närvarande tar sig uttryck, ses som en primär källa för allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. Detta är också viktigt att framhålla med tanke på den fortfarande stora allmänhet som ännu inte har haft möjlighet, eller inte velat, använda sig av informationstekniken vid sina kontakter med myndigheterna. Enligt vår uppfattning är det av oundgänglig vikt att alla, medan omvandlingen mot ett "IT-samhälle" pågår, har samma möjlighet att utnyttja sin rätt till insyn i myndigheternas verksamhet, oavsett om den enskilde använder sig av informationsteknik eller inte.

En nödvändig åtgärd för att förstärka offentlighetsprincipen i IT-samhället är att säkerställa att anställda inom förvaltningen har god kännedom om offentlighetsreglerna och om hur de skall tillämpas i praktiken. En utgångspunkt för vårt arbete har därför varit att reglerna skall vara så tydliga och enkla att tillämpa som möjligt. Därutöver måste utbildningsinsatser vidtas, såväl på handläggars- som ledningsnivå, för att tillgodose det utbildningsbehov om offentlighetsreglerna som alltjämt finns inom förvaltningen. Den snabba utvecklingen av förvaltningens användning av IT medför att nödvändiga utbildningsinsatser måste vidtas inom en snar framtid. Annars kan den allt större användningen av informationsteknik komma att medföra en försvagning av offentlighetsprincipen. En väg att tillgodose utbildningsbehovet kan vara det samarbete med Statens kompetens- och kvalitetsråd som initierats inom ramen för regeringens offentlighetskampanj.

Begreppet handling

Vi anser att begreppet ”handling” skall behållas som det centrala grundbegreppet i grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet. Det avgörande skälet för detta är att offentlighetsinsynen också i fortsättningen skall syfta till att förmedla ett visst informationsinnehåll som finns hos en myndighet till allmänheten, oavsett vilket medium som är bärare av detta informationsinnehåll, samt i oförvanskat skick. Genom att ha kvar handlingsbegreppet som det centrala för den grundlagsfästa insynsrätten bibehålls funktionen av en objektiv förmedlare av myndigheternas informationstillgångar. Det finns visserligen språkliga betänkligheter med handlingsbegreppet. Det framstår dock som mycket svårt att hitta ett synonymt begrepp som samtidigt innebär en språklig vinst. Rättspraxis har vidare visat att begreppet är flexibelt och oberoende av teknikens utveckling. Enligt vår mening finns det inte heller skäl att göra några förändringar när det gäller grundbegreppen i övrigt i grundlagsreglerna.

Myndigheters skyldighet att sammanställa uppgifter inom ramen för den grundlagsfästa handlingsoffentligheten

Vi anser att handlingsoffentligheten bör ha samma räckvidd i fortsättningen som den har i dag. Myndigheterna bör därför också i fortsättningen inom ramen för dessa grundlagsregler vara skyldiga att på begäran av en enskild göra en sammanställning av uppgifter ur upptagningar, som är allmänna handlingar. Som förutsättning skall gälla, i likhet med vad som nu är fallet, att sammanställningen kan göras på automatiserad väg med rutinbetonade åtgärder. Om handlingsoffentligheten inte hade en sådan räckvidd i den elektroniska miljön, där information är mer lättåtkomlig, skulle den s.k. likställighetsprincipen inte kunna anses uppfylld. Denna princip innebär att allmänheten skall ha tillgång till information i samma utsträckning som den är tillgänglig för en myndighet.

Enligt vårt förslag skall skyldigheten att sammanställa uppgifter dock framgå uttryckligen av lagtexten. Avsikten är alltså inte att förändra rättsläget, utan enbart att i lagtexten lyfta fram det som redan gäller enligt förarbetsuttalanden och rättspraxis. Därmed kommer man enligt vår uppfattning till rätta med den otydlighet som gällande regler har kritiserats för och som har återspeglats i tidigare diskussioner om de s.k. potentiella handlingarna. Som hitintills skall det dock av hänsyn till enskilds personliga integritet finnas en begränsning i myndigheternas skyldighet att göra en begärd sammanställning. En myndighet skall således inte vara skyldig att göra en sådan sammanställning, om begäran avser en sammanställning som innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen.

Begreppet ”förvar” och biblioteksregeln

En upptagning skall enligt vår mening också i fortsättningen anses förvarad hos en myndighet, om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Vi föreslår

därför ingen ändring när det gäller hur begreppet ”förvar” skall avgränsas i fråga om myndigheternas upptagningar. Datalagskommittén, vars förslag i betänkandet *Integritet Offentlighet Informationsteknik* (SOU 1997:39) utgör en av utgångspunkterna för vårt arbete, såg denna avgränsning av myndighetens ”yttre gräns” som orimlig, eftersom den innefattar allt som är tekniskt tillgängligt via t.ex. Internet. Myndigheterna kunde enligt kommittén inte hålla ordning på denna information. Vi anser dock att denna orimlighetsproblematik till huvudsaklig del faller bort genom den s.k. biblioteksregeln. Enligt denna regel utgör handlingar som myndigheten använder som bibliotek, dvs. som har karaktär av referensmaterial, inte allmänna handlingar. Bestämmelsen är teknikneutral och kan således också avse information på t.ex. Internet, om myndigheten använder det som referensmaterial. Var man placerar myndighetens ”yttre gränser” har därför ingen betydelse för insynsrättens omfattning i fråga om upptagningar som finns i externa databaser, som produceras av en enskild. Sådana upptagningar anses ju redan enligt gällande regler i allmänhet inte som allmänna handlingar. En ändring av begreppet ”förvar” i enlighet med Datalagskommitténs förslag hade däremot inneburit en väsentlig inskränkning när det gäller insynen i de databaser hos andra myndigheter som en myndighet har anslutit sig till. Genom Datalagskommitténs förslag hade denna grundlagsfästa insyn fallit bort. Denna insyn är vidare sedan 1992 garanterad också i tveksamma fall genom ett undantag från biblioteksregeln. Vi anser vidare att en sådan inskränkning av gällande offentlighetsprincip inte ligger i linje med den utveckling som nu pågår när det gäller IT-användningen på myndighetsområdet, eftersom informationsutbytet sker allt mer integrerat. När det gäller vem som ansvarar för registrering, arkivering och gallring i fråga om innehållet i en databas som flera myndigheter har tillgång till, är vår uppfattning att endast en myndighet bör ha ett sådant ansvar. Vi konstaterar att det finns bestämmelser om detta enligt gällande rätt, där huvudregeln i fråga om såväl registrering som arkivering och gallring är att endast en myndighet skall ha detta ansvar.

Vi föreslår dock vissa språkliga ändringar i den lagtext som reglerar undantaget från biblioteksregeln för att uppnå en bättre överensstämmelse med gällande terminologi på IT-området. Ett förtydligande görs också så att det står klart att bestämmelsen enbart garanterar insyn i upptagningar som utgör allmänna handlingar, vilka en myndighet har fått åtkomst till enligt avtal med en annan myndighet.

En utvidgad skyldighet att lämna ut allmänna handlingar

Enligt gällande regler är en myndighet inte skyldig att lämna ut en upptagning ”för automatisk databehandling” i annan form än utskrift. Vi föreslår att denna bestämmelse skall tas bort. Den grundlagsfästa rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling kommer därmed att gälla i princip generellt, oavsett i vilken form en handling finns lagrad. Detta innebär i praktiken att det införs en rätt att få ut elektroniskt lagrade handlingar, inte bara i form av utskrift, utan också i elektronisk form. Enligt vårt förslag skall utskriftsundantaget dock behållas i fråga om upptagningar som utgör datorprogram. Skälet till detta är intresset av att

skydda upphovsrätten till sådana program. En myndighet skall inte heller vara skyldig att lämna ut handlingar i elektronisk form, om det för myndigheten finns bestämmelser i lag eller förordning som förbjuder ett sådant utlämnande. Detta innebär att begränsningar i s.k. registerförfattningar kommer att gälla också tills vidare. Vårt förslag medför att en översyn av s.k. registerförfattningar måste göras.

När det gäller risker för den personliga integriteten i samband med myndigheternas utlämnande av personuppgifter, anser vi att dessa risker mot bakgrund av dagens utbredda IT-användning framför allt har samband med spridningen i sig av uppgifterna. Ett utlämnande på datamedium kan dock medföra en ökad risk för otillbörliga integritetsintrång, eftersom det innebär praktiska fördelar vid stora uttag samt då syftet är att på automatiserad väg bearbeta information. Enligt vår mening bör detta vägas mot det faktum att datalagen har ersatts av den mer generellt tillämpliga personuppgiftslagen. Den särskilda sekretessbestämmelsen för personuppgifter i 7 kap. 16 § SekrL hänvisar till denna lag. Denna sekretessbestämmelse är tillämplig vid utlämnanden av såväl enstaka personuppgifter som massutlämnanden och oavsett utlämnandeform. Vi bedömer därför att det finns ett effektivt skydd för den personliga integriteten vid alla utlämnanden av allmänna handlingar som innehåller personuppgifter, även om utskriftsundantaget tas bort. Därutöver anser vi att det inte, utöver de begränsningar som följer av 7 kap. 16 § SekrL och bestämmelser i s.k. registerförfattningar, bör göras några särskilda begränsningar i 2 kap. TF som tar sikte på s.k. massuttag.

Vårt förslag innebär en utvidgning av myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetsprincipen. Man kan därför ställa sig frågan om förslaget är förenligt med EG:s dataskyddsdirektiv. Förslaget innebär dock inte någon utvidgning i myndigheternas skyldighet att lämna ut personuppgifter. Enligt vår uppfattning rör förslaget därför en fråga som EG-direktivet inte reglerar. Direktivet utgör således inget hinder för att genomföra förslaget.

Enligt vår mening påverkar vårt förslag inte de myndigheter som har till uppgift att sälja information, varken när det gäller vilken avgift som skall tas ut vid sådan försäljning eller på något annat sätt. Förslaget medför dock att en översyn av avgiftsförordningen måste göras, eftersom den saknar bestämmelser om allmänna handlingar som lämnas ut i elektronisk form enligt offentlighetsprincipen.

Handlingsoffentlighetens stödsystem

Vi föreslår att det införs en ny grundlagsbestämmelse där arkivreglernas betydelse för rätten att ta del av allmänna handlingar kommer till klarare uttryck. Redan grundlagsbestämmelserna om handlingsoffentlighet medför visserligen ett generellt krav på att allmänna handlingar skall bevaras, att det ordnas så att det går att hitta bland dem och att de vårdas så att de inte skingras eller förstörs. För att inte möjligheterna till insyn skall gå om intet gör sig dessa skyddsintressen dock i än högre grad påminna när det gäller myndigheternas IT-verksamhet. I IT-sammanhang är det nödvändigt att åtgärder vidtas i ett tidigt skede. I och med att myndigheterna i allt större utsträckning går över till IT får arkivreglerna alltså en allt mer

ökad betydelse. Enligt vår uppfattning finns det därför ett behov av att på ett starkare sätt än tidigare betona arkivreglernas betydelse för offentlighetsinsynen. Arkivreglernas anknytning till grundlagen bör därför förstärkas. Den materiella regleringen om kraven på myndigheterna när det gäller hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar bör dock också i fortsättningen finnas i lagar och andra författningar. Den nya grundlagsbestämmelsen utgör därför en hänvisning till sådana bestämmelser.

Enligt vår uppfattning finns det ett behov av att samordna bestämmelserna i arkivlagen (1992:191) och bestämmelserna i 15 kap. SekrL om registrering av allmänna handlingar, m.m. till en enhetlig reglering. För att innebörden av arkivreglerna bättre skall nå ut till de tillämpande myndigheterna är det inte tillräckligt att betona reglernas betydelse genom en bestämmelse i grundlagen. Det är också av avgörande betydelse att regelstrukturen är så enkel och lättöverskådlig som möjlig. De krav som ställs på myndigheterna för att de skyddsintressen som handlingsoffentligheten ger upphov till skall tillgodoses finns i dag i skilda regelsystem och ibland i överlappande regler. Vad som utgör huvudregler respektive kompletterande regler eller om fråga är om skilda regelsystem är därmed oklart. Det är därför enligt vår mening av stor vikt att en enhetlig reglering införs. En sådan reglering bör i så stor utsträckning som möjligt vara teknikneutral. Vidare bör den visa på samtliga krav som ställs på en myndighet under hela processen med att bevara de allmänna handlingarna, dvs. från det ögonblick då myndighetens verksamhet påbörjas och förberedelser görs för framställning och för att ta emot handlingar till den tidpunkt då en handling eventuellt gallras eller avhänds på annat sätt. Några förslag på en sådan enhetlig reglering läggs dock inte fram nu, utan vi återkommer till frågan senare i vårt arbete.

Offentlighet och upphovsrätt

Inledning

I våra direktiv anges att det finns fall där det kan antas att en allmän handling som skyddas av upphovsrätt lämnas in till en myndighet endast i syfte att göra handlingen tillgänglig för allmänheten. Det finns därför enligt direktiven anledning att undersöka om det i något fall finns behov av att öka möjligheten att inte tillhandahålla handlingar som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk.

Den här delen av kommitténs uppdrag har följaktligen varit att undersöka om det i något fall finns behov av att begränsa möjligheterna till insyn i en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon närstående rättighet. Vår utgångspunkt för arbetet har varit att största möjliga insyn i allmänna handlingar skall bevaras.

I princip fungerar tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen sida vid sida för att skapa förutsättningar för ett fritt samhällsskick och ett intellektuellt skapande. Någon övergripande konflikt mellan handlingsoffentligheten och upphovsrättslagen föreligger egentligen inte. Det kan emellertid uppstå en intressekonflikt vid tillämpningen av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF när det i en allmän handling ingår ett upphovsrättsligt skyddat verk. Denna intressekonflikt har lagstiftaren hittills löst genom ett principiellt företräde för handlingsoffentligheten. Handlingsoffentlighetens principiella företräde framför upphovsrätten gäller generellt, även om den utnyttjas för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av och sprida upphovsrättsligt skyddade verk.

Vår analys av reformbehovet har inte visat annat än att denna huvudprincip i det svenska systemet alltså bör gälla. Kommittén har emellertid funnit att det inte är rimligt att handlingsoffentligheten utan undantag har företräde framför upphovsrätten.

Ett tillhandahållande på stället av en allmän handling, som innehåller ett upphovsrättsligt skyddat verk, eller ett utlämnande av handlingen i kopia eller avskrift, innebär att myndigheten i flera avseenden upphovsrättsligt förfogar över det verk som finns i handlingen. Härigenom kan upphovsmannen åsamkas skada med avseende på såväl den ekonomiska som ideella delen av upphovsrätten.

En upphovsman har en i princip oinskränkt rätt till verk som inte har offentliggjorts i upphovsrättslig mening. En viktig del av denna rätt är rätten att bestämma om och när verket för första gången faktiskt skall offentliggöras. Detta kan beskrivas som en rätt för upphovsmannen att själv bestämma när han är beredd att släppa ut verket för att möta omvärlden. Genom en myndighets tillhandahållande av ett inte offentliggjort verk som kommit in till myndigheten utan samtycke och som ingår i en allmän handling fråntas upphovsmannen den här rätten att själv bestämma över när verket skall göras tillgängligt för allmänheten.

En myndighets tillhandahållande av ett upphovsrättsligt skyddat verk som ingår i en allmän handling är emellertid inte enbart ingripande i upphovsrätten genom att verket faktiskt görs tillgängligt för allmänheten. Eftersom myndighetens tillhandahållande av verket sker med stöd av lag kan det även anses lovligen offentliggjort i upphovsrättslig mening. När ett verk är offentliggjort i upphovsrättslig mening inträder olika rättsverkningar. Exempelvis får verket efter offentliggörandet utnyttjas såväl genom rätten att framställa exemplar för eget bruk som genom att man får göra citat ur verket, oavsett samtycke från eller ersättning till upphovsmannen.

Vi har av ovan anförda skäl funnit att ett skydd från den insyn handlingsoffentligheten medför i vissa fall är motiverat med hänsyn till upphovsrätten till vissa inte offentliggjorda verk. Eftersom det är upphovsmannens rätt att bestämma över det inte offentliggjorda verket som motiverar skydd från insyn anser vi att det endast kan komma i fråga att undanta verk som getts in till myndigheten utan upphovsmannens eller annan rättighetshavares samtycke från handlingsoffentligheten.

Den grundlagsfästa handlingsoffentligheten får endast begränsas i den utsträckning det är tillåtet enligt bestämmelserna i 2 kap. TF. Gällande lydelse av 2 kap. TF medger inte begränsning av handlingsoffentligheten till förmån för annat än de ekonomiska delarna av upphovsrätten. För att vidga skyddet till att omfatta även annan skada och kränkning krävs ändringar i tryckfrihetsförordningen.

För vissa inte offentliggjorda verk, som inte kan antas sakna kommersiellt intresse, finns sedan den 1 april 2000 en sekretessbestämmelse som skyddar mot insyn (8 kap. 27 § SekrL). Denna bestämmelse har sin upprinnelse i en händelse under 1996 då konfidentiellt materiel från den amerikanska organisationen Religious Technology Center lämnades in till olika myndigheter enbart i syfte att få till stånd en exemplarframställning och spridning av materialet till allmänheten (det s.k. scientologifallet). Efter denna händelse ifrågasatte bl.a. Förenta staterna om Sverige med sin lagstiftning, genom vilken handlingsoffentligheten i princip kan användas för att sprida inte offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk, kunde anses uppfylla Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet. Det är i sig ett problem att en hörnsten i vår lagstiftning på detta sätt har ifrågasatts.

Trots att kommittén funnit ett visst behov av vidgat skydd har vi stannat för att inte föreslå någon ytterligare inskränkning i handlingsoffentligheten. Anledningen är att upphovsrätten enligt kommitténs mening har fått en så vid omfattning att den i vissa delar ter sig problematisk med hänsyn till det överordnade intresset av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Kommittén förordar i stället att frågan om avvägningen mellan upphovsrätten och yttrande- och informationsfriheten blir föremål för en bredare översyn och att ytterligare lagstiftning i syfte att förhindra tvångsoffentliggörande av upphovsrättskyddade verk får anstå till dess en sådan översyn kommit till stånd.

Inom kommittén har utarbetats och diskuterats ett antal förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och upphovsrättslagen. De syftar inte till något frångående av principen att handlingsoffentligheten normalt har företräde framför upphovsrätten. Även om något förslag inte läggs fram finns en redovisning av de överväganden vi gjort kring olika lagtekniska lösningar intagna i ett appendix.

Myndigheternas tillhandahållande av datorprogram och databaser

Enligt vad som tidigare redovisats föreslår kommittén ett införande av en rätt att få ut elektroniskt lagrade handlingar även i elektronisk form. Kommittén har med anledning därav särskilt övervägt utlämnande i elektronisk form beträffande myndigheternas datorprogram och databaser.

När det gäller myndigheternas datorprogram har kommittén funnit att det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF bör behållas. Detta innebär att myndigheterna även i framtiden endast kommer att vara skyldiga att lämna ut utskrift av datorprogram. Vi menar att de särskilda upphovsrättsliga skyddsintressen som föreligger beträffande datorprogram härigenom tillgodoses.

Beträffande myndigheternas databaser som innehåller allmänna handlingar finns enligt vår mening däremot inte skäl för att föreslå annat än att de skall lämnas ut i avskrift eller kopia på samma sätt som övriga allmänna handlingar. Det innebär att vårt förslag om utlämnade av allmänna handlingar i elektronisk form gäller även för myndigheternas databaser i den utsträckning de utgörs av allmänna handlingar.

Förslaget till EG-direktiv om vissa upphovsrättsliga aspekter

Vi har följt det pågående förhandlingsarbetet inom EU angående direktivförslaget om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (KOM[99]250 slutlig). Ett direktivförslag förväntas antas under våren 2001. Det direktivförslag som föreligger innehåller en bestämmelse om att direktivet inte skall påverka tillgången till allmänna handlingar. Bestämmelsen har förhandlats fram från svensk sida för att förhindra att direktivet skall påverka de svenska grundlagsreglerna om handlingsoffentlighet. De svenska bestämmelserna om handlingsoffentlighet är därmed i principiell mening förenliga med direktivförslaget.

Upphovsrättens reglering i förslaget till direktiv ger inte heller anledning till ändringar i 2 kap. TF.

Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen
dels att 2 kap. 3, 11 och 13 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas en ny paragraf, 2 kap. 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. *Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.*

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

En begärd sammanställning av uppgifter ur upptagning som är allmän handling skall tillhandahållas enligt bestämmelserna i detta kapitel, om sammanställningen på automatiserad väg kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Detta gäller dock ej om begäran avser en sammanställning som innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen.

11 §

Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,
2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,

3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,

4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek tillämpas inte på upptagning för automatisk databehandling i sådant register som myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek tillämpas inte på elektroniskt lagrad upptagning som myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten.

13 §

Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Ej heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

Den som önskar att ta del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att

1. lämna ut en elektroniskt lagrad upptagning i elektronisk form, om det för myndigheten i lag eller förordning finns en bestämmelse som förbjuder det,

2. framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan än i 1 avsedd upptagning, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället, eller

3. lämna ut datorprogram i annan form än utskrift..

Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

18 §

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras och om gallring eller annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Datainspektionen, Statskontoret, Statens person- och adressregisternämnd, Statistiska centralbyrån, Statens pensionsverk, Försvarmakten, Pliktverket, Överstyrelsen för civil beredskap, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Folkhälsoinstitutet, Tullverket, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Arbetsgivareverket, Riksskatteverket, Statens skolverk, Vetenskapsrådet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Umeå universitet, Riksarkivet, Lantmäteriverket, Post- och telestyrelsen, Vägverket, Sjöfartsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Stockholms kommun, Jönköpings kommun, Malmö kommun, Lomma kommun, Göteborgs kommun, Härnösands kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Lycksele kommun, Tierps kommun, Stockholms läns landsting, Landstinget i Kalmar län, Jämtlands läns landsting, Landstinget i Östergötland, Svenska kyrkans Församlingsförbund, Svenska Förläggareföreningen, Sveriges Författarförbund, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisation i Sverige (LO), Svenskt Näringsliv, Svenska Bankföreningen, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen Tidningsutgivarna, Internationella Juristkommissionen, svenska avdelningen, Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd (KLYS), Föreningen COPYSWEDE, Swedish Direct Marketing Association (SWEDMA), Arkivrådet AAS, Svenska Inkassoföreningen, Svenska IT-företagens organisation, Gemenskapen för elektroniska affärer (GEA), IT-kommissionen, Bonnier AB, Synskadades Riksförbund, Media- & Informationsarbetsgivarna (MIA), Ekonomistyrningsverket, Svenska Kommunal-Tekniska Föreningen, Svensk Handel och Lagerlöf & Leman Advokatbyrå, Linklaters & Alliance

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från åklagarmyndigheterna i Malmö, Västerås och Umeå samt Ekobrottsmyndigheten.

Riksskatteverket har överlämnat yttranden från skattemyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Östersund samt kronofogdemyndigheterna i Stockholm och Göteborg.

SACO-S har överlämnat yttranden från DIK-förbundet och Jusek.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig över betänkandet men avstått. Kungliga biblioteket, Karlstads universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Norrköpings kommun, Varbergs kommun, Sveriges försäkringsförbund, Allmänhetens pressombudsman, Näringslivets nämnd för regelgranskning, Tidningarnas Telegrambyrå (TT), Publicistklubben, Föreningen Grävan-

Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen
dels att 2 kap. 3, 11 och 13 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas en ny paragraf, 2 kap. 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. *Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.*

En upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

Vad som sägs i andra stycket gäller inte upptagningar som innehåller personuppgifter om myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra överföringen. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,

2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,

3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,

4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek tillämpas inte på upptagning för automatisk databehandling i sådant register som myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek tillämpas inte på upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till enligt avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten.

13 §

Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndighet är dock ej skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Ej heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är heller inte skyldig att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

18 §

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2001-11-20

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 8 november 2001 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Katrin Hollunger Wågner.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

2 kap. 3 §

I paragrafen finns en definition av vad som avses med en handling samt bestämmelser om förutsättningarna för att en handling skall anses vara allmän. Enligt första stycket första meningen förstås med handling, förutom framställning i skrift eller bild, även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Av första stycket andra meningen framgår att ett krav för att en sådan upptagning skall anses vara en allmän handling är att den förvaras hos myndighet.

I andra stycket finns bestämmelser om förutsättningarna för att en upptagning skall anses förvarad hos myndighet. Det i remissen framlagda förslaget bygger på att upptagningar enligt första stycket kan indelas i, å ena sidan, vad som i remissen kallas för färdiga elektroniska handlingar och, å andra sidan, sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Enligt den nya andra meningen i förslaget skall beträffande den senare kategorin gälla att en sådan upptagning anses förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Enligt vad som uttalas i remissen tydliggörs härigenom att de s.k. färdiga elektroniska handlingarna skall anses förvarade hos en myndighet även om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra dem tillgängliga.

Som konstateras i remissen (s. 20) torde det inte alltid gå att dra någon skarp gräns mellan den ena och den andra formen av upptagning vilket kan leda till problem i tillämpningen. Hur stora dessa problem kan bli är svårt att bedöma. Med den reservationen har Lagrådet, utifrån de synpunkter som det har att beakta, inte någon invändning i sak mot det framlagda förslaget. Om den föreslagna uppdelningen läggs till grund för lagstiftning synes det emellertid, inte minst mot bakgrund av gränsdragningssvårigheterna, olyckligt att distinktionen inte kommer till uttryck i den föreslagna lagtexten utan endast kan utläsas indirekt ur motivuttalanden.

Av motivuttalandena framgår att vad som i remissen avses med färdig handling är upptagningar med ett bestämt, fixerat innehåll som går att återskapa gång på gång. Som typiska exempel anges e-brev, promemorior, protokoll och beslut i elektronisk form. Den i motiven givna bestämningen bör enligt Lagrådet komma till uttryck även i lagtexten. Skillnaden mellan de olika formerna för upptagning har enligt förslaget endast betydelse för den i andra stycket behandlade frågan om förutsättningarna för att en upptagning skall anses förvarad hos en myndighet. Enligt Lagrådet framstår det emellertid som naturligt att distinktionen kommer till uttryck som en precisering av upptagningsbegreppet i första stycket.

I andra stycket andra meningen finns för närvarande ett undantag för upptagning som ingår i personregister. Detta undantag flyttas enligt förslaget, med i huvudsak redaktionella ändringar, till ett nytt tredje stycke.

Enligt det föreslagna tredje stycket skall vad som sägs i andra stycket under vissa förutsättningar inte gälla upptagningar som innehåller personuppgifter. Härav skulle den slutsatsen kunna dras att upptagningar av det aktuella slaget, oavsett om de är färdiga handlingar eller sammanställningar av uppgifter, aldrig skulle anses förvarade hos myndighet. Detta torde emellertid inte ha varit avsikten. Av remissen (s. 21) framgår att syftet med bestämmelsen är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen skall kunna ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar som myndigheten med hänsyn till skyddet för enskildas integritet själv är förhindrad att ta fram i sin egen verksamhet. Undantaget skulle således endast ta sikte på sådana sammanställningar som avses i andra stycket andra meningen i förslaget. Några skäl till att även ”färdiga framställningar” skulle omfattas framförs inte i remissen. Lagrådet förordar mot den bakgrunden att undantaget begränsas till sammanställningar av uppgifter.

Lagrådet är härvid medvetet om att det i remissen, utöver förbudet att göra sammanställningar, också nämns sökbegränsningar som skulle kunna gälla även en ”färdig framställning”. Detta synes emellertid inte utesluta att en sådan upptagning kan sökas på annat sätt. En sökbegränsning torde därför inte kunna medföra att en ”färdig framställning” som sådan inte är förvarad hos myndigheten. Om en särskild reglering anses påkallad för den nu angivna situationen torde den lämpligen kunna tas in i exempelvis 2 kap. 12 §.

Mot bakgrund av vad som nu anförts förordar Lagrådet att paragrafen ges förslagsvis följande formulering:

”Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt sådan upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel och som antingen har ett på förhand bestämt innehåll eller utgör en sammanställning av uppgifter ur en eller flera sådana upptagningar. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar. För att en sammanställning av uppgifter skall anses förvarad hos myndighet krävs härutöver att myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En sammanställning skall dock inte anses förvarad hos myndigheten om den innefattar information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person och myndigheten enligt lag eller förordning inte får göra sammanställningen tillgänglig.”

2 kap. 18 §

I denna paragraf anges att grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag.

Den grundlagsskyddade principen om allmänna handlingars offentlighet får anses sätta vissa gränser för lagstiftaren vid utformningen av regler om gallring och andra åtgärder som medför att allmänna handlingar inte längre blir tillgängliga. Var dessa gränser skall dras är naturligtvis inte entydigt, men det måste vid utarbetande av nya lagregler om gallring m.m. alltid övervägas om en konflikt kan uppstå med offentlighetsprincipen. Det kan också tänkas att domstol får anledning att i enskilda fall pröva om tillämpningen av sådana lagregler överensstämmer med tryckfrihetsförordningen.

Utifrån ett sådant perspektiv ter sig den föreslagna nya paragrafen inte så harmlös som den i förstone kunde synes vara. En bestämmelse i grundlag som enligt sin ordalydelse ger lagstiftaren carte blanche vid utfärdande av bestämmelser om ”gallring och annat avhändande” kan göra det svårare att med fog angripa sådana bestämmelser med avseende på deras överensstämmelse med tryckfrihetsförordningen och därmed innebära en försvagning av grundlagsskyddet.

Med hänsyn till det anförda och eftersom den föreslagna bestämmelsen under alla förhållanden närmast är avsedd att vara av informativ karaktär, föreslår Lagrådet att den utgår.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Winberg, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Lejon

Regeringen beslutar proposition 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken