

HUVUDRUBRIKER:

OFFENTLIGHETSPRINCIPEN I IT-SAMHÄLLET.....	465
14 Offentlighetsprincipen	467
15 Konsekvenser och utgångspunkter	479
16 En ny begreppsapparat	493
17 Sökningar och sammanställningar	521
18 Utlämnande av allmänna uppgifter	533
19 Biblioteksregeln	553
20 Myndigheters datorprogram.....	557
21 Myndigheternas registrerings- och dokumentationsskyldighet.....	571
22 Följdändringar i arkivlagen och sekretesslagen	581
KONSEKVENSERNA AV FÖRSLAGEN	591
FÖRFATTNINGSKOMMENTARER	597
RESERVATIONER.....	667
SÄRSKILDA YTTRANDEN.....	677
<i>BILAGA 1: UTREDNINGSDIREKTIVEN.....</i>	<i>709</i>
<i>BILAGA 2: EG-DIREKTIVET</i>	<i>721</i>
<i>BILAGA 3: CYBERSPACE, REAL LIFE OCH JURIDIKEN — Rapport av Christian Wettergren och Björn Pehrson.....</i>	<i>763</i>
<i>BILAGA 4: PERSONLIG INTEGRITET — Rapport av Göran Collste</i>	<i>785</i>
<i>BILAGA 5: ALLMÄNHETENS INSTÄLLNING — Rapport av Johan Åhlfeldt</i>	<i>809</i>
<i>BILAGA 6: LITTERATURFÖRTECKNING.....</i>	<i>853</i>
<i>BILAGA 7: SUMMARY IN ENGLISH</i>	<i>865</i>

DETALJERAD INNEHÅLLSFÖRTECKNING:

	OFFENTLIGHETSPRINCIPEN I IT-SAMHÄLLET.....	465
14	Offentlighetsprincipen.....	467
14.1	Allmänt.....	467
14.2	Offentlighetsprincipens syften.....	468
14.3	Motstående intressen.....	469
14.4	Nuvarande ordning.....	470
14.4.1	Allmänt	470
14.4.2	Handlingsbegreppet.....	471
14.4.2.1	<i>Pappershandlingar.....</i>	<i>471</i>
14.4.2.2	<i>Upptagningar.....</i>	<i>471</i>
14.4.3	Förvarad.....	472
14.4.3.1	<i>Inledning</i>	<i>472</i>
14.4.3.2	<i>Pappershandlingar.....</i>	<i>472</i>
14.4.3.3	<i>Upptagningar.....</i>	<i>472</i>
14.4.3.4	<i>Teknisk bearbetning eller lagring.....</i>	<i>473</i>
14.4.4	Inkommen	473
14.4.4.1	<i>Inledning</i>	<i>473</i>
14.4.4.2	<i>Pappershandlingar.....</i>	<i>473</i>
14.4.4.3	<i>Upptagningar.....</i>	<i>474</i>
14.4.4.4	<i>Särskilda regler.....</i>	<i>474</i>
14.4.5	Upprättad	475
14.4.6	Sökningar och sammanställningar.....	475
14.4.6.1	<i>Pappershandlingar.....</i>	<i>475</i>
14.4.6.2	<i>Upptagningar.....</i>	<i>476</i>
14.4.7	Utlämnande.....	477
15	Konsekvenser och utgångspunkter	479
15.1	IT då och nu	479
15.2	Konsekvenser.....	481
15.2.1	Allmänt	481
15.2.2	Skillnaden mellan förvaring och tillgänglighet.....	482
15.2.3	Potentiella handlingar.....	484
15.2.4	Sammanfattning.....	485
15.3	En framtidsvision	486
15.4	Uppdraget.....	487
15.5	Våra utgångspunkter	489
15.6	Ärendeinsyn – verksamhetsinsyn – kunskapsinsyn	490
16	En ny begreppsapparat	493
16.1	Handlingsbegreppet	493
16.1.1	Inledning	493

16.1.2	Närmare om handlingsbegreppet i TF.....	494
16.1.2.1	<i>Handlingar</i>	494
16.1.2.2	<i>Upptagningar</i>	495
16.1.2.3	<i>Register</i>	496
16.1.3	Allmänna uppgifter.....	497
16.1.4	Handlingar och databaser.....	500
16.1.4.1	<i>Hur förvaras uppgifter?</i>	500
16.1.4.2	<i>En definition av handlingsbegreppet</i>	502
16.1.4.3	<i>Andra uppgiftssammanställningar – databaser</i>	503
16.1.4.4	<i>Gränsdragningen mellan handlingar och databaser</i>	504
16.1.4.5	<i>Flera databaser</i>	504
16.1.4.6	<i>När blir uppgifterna offentliga?</i>	505
16.1.5	Följdändringar.....	505
16.1.6	Sammanfattning.....	507
16.2	Förvaring.....	508
16.2.1	Allmänt.....	508
16.2.2	Myndighetsgränserna bör inte suddas ut.....	508
16.2.3	Ett nytt sätt att avgränsa.....	511
16.2.4	Fysiskt och logiskt förvar.....	513
16.2.5	Gemensamt förvar.....	515
16.2.6	Den lagtekniska lösningen.....	516
16.3	Inkommen.....	516
16.3.1	Inledning.....	516
16.3.2	Förslag på angränsande områden.....	517
16.3.3	Vårt förslag.....	518
16.4	Upprättad.....	519
17	Sökningar och sammanställningar.....	521
17.1	Bakgrund.....	521
17.2	Utgångspunkter.....	523
17.3	Förhållandet mellan databas och sökning.....	525
17.4	Skyldigheten att införa nya sök- och sammanställningsmöjligheter – vårt förslag.....	526
17.5	Rättsliga begränsningar som gäller för myndigheten.....	528
17.5.1	Sökbegränsningar måste finnas även i fortsättningen.....	528
17.5.2	Begränsningarna bör finnas i registerförfattningar.....	529
17.5.3	Begränsningar av hänsyn till enskildas personliga integritet.....	529
17.5.4	Preciserade begränsningar.....	530
17.5.5	Sammanfattning.....	531

18	Utlämnande av allmänna uppgifter	533
18.1	Uppdraget.....	533
18.2	Den offentliga informationen – en kommersiell tillgång	534
18.3	Myndigheternas service	535
18.4	Behovet av elektronisk åtkomst.....	536
18.5	Elektronisk presentation	538
18.5.1	Vid den aktuella myndigheten.....	538
18.5.2	Vid andra myndigheter	539
18.6	Elektroniskt utlämnande	539
18.6.1	Elektroniskt utlämnande huvudregel.....	539
18.6.2	Elektroniskt innehav är en förutsättning	540
18.6.3	Skyldigheten följer myndighetens tekniska utvecklingstakt.....	540
18.6.4	Sättet för utlämnande	542
18.6.4.1	<i>On-lineuppkopplingar</i>	542
18.6.4.2	<i>Format</i>	543
18.6.5	Massuttag	544
18.7	Avgifter	547
18.7.1	Avgifter för utlämnande enligt 2 kap TF	547
18.7.2	Försäljning av personuppgifter.....	548
18.8	Sammanfattning	549
18.9	En preliminär sekretessprövning	549
18.9.1	Elektroniska handlingar.....	549
18.9.2	Databaser	550
18.9.3	Sammanfattning.....	551
19	Biblioteksregeln.....	553
19.1	Bakgrund.....	553
19.2	Överväganden	554
19.2.1	Allmänt	554
19.2.2	Vårt förslag	554
20	Myndigheters datorprogram	557
20.1	Inledning	557
20.2	Det upphovsrättsliga skyddet av datorprogram.....	558
20.2.1	Allmänt	558
20.2.2	Ensamrätten	559
20.2.3	Specialregler för datorprogram	560
20.2.3.1	<i>Kopieringsförbud</i>	560
20.2.3.2	<i>Exemplaranvändning</i>	560
20.2.4	Upphovsrätten till allmänna handlingar	561
20.2.5	Registerbeskrivningar.....	562

20.2.6	Konflikten mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten.....	563
20.2.6.1	<i>Användning av program för att tillgodose rätten att enligt offentlighetsprincipen ta del av sakuppgifter.....</i>	563
20.2.6.2	<i>Rätten att ta del av programkod.....</i>	564
20.3	Överväganden	565
20.3.1	Konflikten mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten.....	565
20.3.2	Myndigheterna bör inte vara skyldiga att lämna ut datorprogram i elektronisk form	565
20.3.3	Allmänhetens insyns rätt bör förstärkas	566
20.3.4	Uppgifter om programmen kan vara offentliga även om inte programmen är det	568
20.3.5	Vilka program omfattas?	568
20.3.6	Kraven på dokumentationen.....	569
20.3.7	Den lagtekniska utformningen	570
21	Myndigheternas registrerings- och dokumentationsskyldighet	571
21.1	Allmänt.....	571
21.2	Registreringsskyldigheten.....	572
21.3	Dokumentationsskyldigheten	573
21.4	Överväganden	574
21.4.1	Allmänt	574
21.4.2	Registreringsskyldigheten	574
21.4.2.1	<i>Konsekvenser av den gällande ordningen.....</i>	574
21.4.2.2	<i>Nya sökverktyg</i>	575
21.4.2.3	<i>Registrering av handlingar</i>	576
21.4.2.4	<i>Databaser behöver inte beskrivas särskilt</i>	576
21.4.2.5	<i>Den lagtekniska utformningen</i>	578
21.4.3	Dokumentationsskyldigheten	578
22	Följändringar i arkivlagen och sekretesslagen.....	581
22.1	En anpassning av arkivlagen	581
22.1.1	Inledning	581
22.1.2	Förslag till ändringar av arkivregler.....	582
22.1.2.1	<i>Anknytningen till TF bör förstärkas.....</i>	582
22.1.2.2	<i>Avgränsningen av arkivet.....</i>	583
22.1.2.3	<i>Allmänna uppgifter tillhör omedelbart arkivet</i>	584

22.2	En anpassning av sekretesslagen	586
22.3	En samordning av arkivlagen och 15 kap sekretesslagen	587
KONSEKVENSERNA AV FÖRSLAGEN		591
Inledning.....		591
EN NY PERSONDATALAG		591
	Ekonomiska konsekvenser	591
	Konsekvenser för jämställdhetspolitiken	592
	Konsekvenser för regionalpolitiken	593
	Konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggandet	593
OFFENTLIGHETSPRINCIPEN I IT-SAMHÄLLET.....		593
	Ekonomiska konsekvenser	593
	Konsekvenser för jämställdhetspolitiken	595
	Konsekvenser för regionalpolitiken	595
	Konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggandet	595
FÖRFATTNINGSKOMMENTARER.....		597
a)	Persondatalagen	597
b)	Tryckfrihetsförordningen.....	601
c)	Regeringsformen.....	635
d)	Yttrandefrihetsgrundlagen	637
e)	Sekretesslagen.....	639
f)	Arkivlagen.....	661
RESERVATIONER		667
Reservation av ledamöterna Anders Christner (kd), Tomas Ohlin (fp) och Inger René (m)		667
Reservation av ledamoten Bo Edvardsson (mp).....		673
SÄRSKILDA YTTRANDEN		677
Särskilt yttrande av ledamoten Bo Edvardsson (mp).....		677
Särskilt yttrande av experten Jan Evers med instämmande av experten Rolf Nygren.....		693
Särskilt yttrande av experten Barbro Fischerström.....		699
Särskilt yttrande av experten Anders S Forsberg.....		701
Särskilt yttrande av experten Jan Freese		703
Särskilt yttrande av experten Margareta Åberg		705

BILAGOR

<i>BILAGA 1:</i> UTREDNINGSDIREKTIVEN.....	709
<i>BILAGA 2:</i> EG-DIREKTIVET	721
<i>BILAGA 3:</i> CYBERSPACE, REAL LIFE OCH JURIDIKEN — Rapport av Christian Wettergren och Björn Pehrson.....	763
<i>BILAGA 4:</i> PERSONLIG INTEGRITET — Rapport av Göran Collste	785
<i>BILAGA 5:</i> ALLMÄNHETENS INSTÄLLNING — Rapport av Johan Åhlfeldt	809
<i>BILAGA 6:</i> LITTERATURFÖRTECKNING.....	853
<i>BILAGA 7:</i> SUMMARY IN ENGLISH	865

**OFFENTLIGHETS-
PRINCIPEN I
IT-SAMHÄLLET**

14 Offentlighetsprincipen

14.1 Allmänt

Den ursprungliga formen för offentlighetsprincipen är den s.k. förhandlingsoffentligheten. Denna form av offentlighet kan sägas gå tillbaka till den tid när tingsmenigheten tog verksam del i avgörandet av rättsliga tvister och allmänna angelägenheter på häradsting och landsting. Förhandlingsoffentligheten kommer numera till uttryck i bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket RF där det står att förhandling vid domstol skall vara offentlig. I huvudsak är även sammanträdena med de beslutande politiska församlingarna offentliga. Yttrande- och informationsfriheten liksom meddelarfriheten brukar också anses utgöra inslag i offentlighetsprincipen. Det som i första hand förknippas med offentlighetsprincipen är emellertid rätten att ta del av allmänna handlingar som regleras utförligt i 2 kap. TF. Vi kommer i detta sammanhang uteslutande att behandla denna del av offentlighetsprincipen.

Beträffande handlingsoffentligheten ges i TF bestämmelser om vilka slag av handlingar som skall anses som allmänna och därmed vara tillgängliga för offentlighetsinsyn samt om hur sådana handlingar skall tillhandahållas den som vill ta del av dem. Där ges vidare grundläggande bestämmelser om vilka begränsningar som får göras i handlingsoffentligheten. Närmare bestämmelser om detta finns i sekretesslagen, som också innehåller andra bestämmelser som kompletterar 2 kap. TF, bl.a. regler om skyldighet för myndigheterna att registrera allmänna handlingar och att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar till allmänheten. I arkivlagen med anknytande författningar finns bestämmelser om myndigheternas skyldigheter att arkivera och bevara allmänna handlingar.

14.2 Offentlighetsprincipens syften

Principen om allmänna handlingars offentlighet har lång tradition i vårt land. Reglerna om allmänna handlingars offentlighet har alltsedan 1766 funnits i TF.³⁴⁵ Den då införda tryckfriheten syftade till att tillgodose kravet på upplysning om allmänna angelägenheter. I det sammanhanget utgör rätten att trycka och sprida myndigheternas handlingar ett väsentligt inslag. I ett demokratiskt samhälle, som bygger på att medborgarna gör vissa val, är sådan information nödvändig. En vidsträckt yttrande- och informationsfrihet utgör en av grundvalarna för ett demokratiskt samhällsskick.

Syftet med offentlighetsprincipen anges i nuvarande 2 kap. 1 § TF vara att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Genom allmänhetens insyn kan missförhållanden, felaktigheter eller ineffektivitet uppdagas. Offentlighetsprincipen leder inte till att varje åtgärd som vidtas av en myndighet blir föremål för insyn och kontroll, långt därifrån. Vetskapen om att allmänheten har möjlighet till insyn är emellertid ägnad att förebygga felaktigheter och sporra till grundlighet och omtanke i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipen sägs på detta sätt garantera effektivitet i förvaltningen. Vidare sägs offentlighetsprincipen vara en förklaring till att korruption inom statsförvaltningen inte har fått något nämnvärt fäste i vårt land.

Principen brukar också framföras som en garanti för enskildas rättssäkerhet.³⁴⁶ Insynsrätten i myndigheternas handläggning av ärenden skall motverka rättsövergrepp. Här spelar den svenska myndighetsstrukturen också en viktig roll. Myndigheterna har en självständig roll, och ärenden kan inte formlöst föras över från en myndighet till en annan, genom underhandsdirektiv eller dylikt. Härav följer också att beslut i stor utsträckning måste få skriftlig form och att de som regel kan ställas under en annan, överordnad myndighets prövning genom överklagande.³⁴⁷ Även övriga kontakter myndigheter emellan måste dokumenteras. Förekomsten rent allmänt av dokumenterade beslut, yttranden osv. har stor betydelse för offentlighetsprincipen. Rätten att ta del av allmänna handlingar vore ju intet värd om det inte i grunden fanns en skyldighet för myndigheterna att framställa sådana.

345 För en historisk beskrivning se SOU 1988:64 s. 19–30.

346 SOU 1975:22 s. 87.

347 SOU 1980:31 s. 176.

Rätten att ta del av allmänna handlingar tillkommer visserligen varje medborgare men i praktiken är det främst via massmedia som informationen når en bred allmänhet. Liksom meddelarfriheten utgör rätten att ta del av allmänna handlingar en av huvudkällorna för nyhetsinformationen. Detta är förklaringen till varför reglerna om offentlighetsprincipen finns i en grundlag om tryckfrihet.

För vårt fortsatta resonemang kan det vara viktigt att peka på att offentlighetsprincipen, framför allt under de senare årtiondena, har genomgått en förändring. Principens grundläggande syfte har varit att ge allmänheten möjlighet att få insyn i och kontrollera myndigheternas verksamhet. Numera fyller offentlighetsprincipen också ett syfte som informationsförsörjare i en vidare mening. Inom myndigheterna finns riklig tillgång till uppgifter både om förhållandena inom den offentliga verksamheten och på det privata området. Genom att åberopa offentlighetsprincipen kan bl.a. forskare, privata företag, journalister m.fl. få fram uppgifter som man sedan kan utnyttja för den egna verksamheten, t.ex. för kommersiella syften. Via databaser knutna till nät har mediaföretag i allt högre grad kommit att tillhandahålla information som hämtats från myndigheter och förädlats för skilda syften. Offentlighetsprincipen har alltså stor betydelse också för forskningen, kulturen och vissa delar av näringslivet samt rent allmänt för ett öppet samhälle.

Numera ägnar sig många myndigheter åt en omfattande egen informationsspridning. Den information som en myndighet själv sprider får dock i första hand antas vara inriktad antingen på materiella frågor som myndigheten ägnar sig åt (t.ex. nya regler om förmåner eller skyldigheter för medborgarna) eller på myndighetens verksamhet i stort. Sådan information innehåller antagligen mycket få kritiska inslag. Verksamhet av detta slag kan aldrig ersätta den rätt som medborgarna har att enligt 2 kap. TF *kräva* att få ta del av allmänna handlingar. Sett i ett större sammanhang har sådan informationsspridning ändå betydelse för den offentliga insynen (se även avsnitt 15.6).

14.3 Motstående intressen

Offentlighetsprincipen kan inte vara undantagslös. Av hänsyn till allmänna och enskilda intressen gäller en rad undantag som är tillkomna efter en avvägning mellan motstående intressen. Grundläggande bestämmelser om sekretess finns i TF medan de mer detaljerade sekretessreglerna har brutits

ut ur TF och numera finns i sekretesslagen. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat av hänsyn till

- rikets säkerhet m.m.,
- rikets centrala finanspolitik,
- myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
- intresset att förebygga eller beivra brott,
- det allmännas ekonomiska intresse,
- skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden eller
- intresset att bevara djur- eller växtart (2 kap. 2 § TF).

Sekretesslagen innehåller i särskilda kapitel bestämmelser som närmare anger omfattningen av sekretessen. Vi kommer i vissa sammanhang in på frågor kring prövning av sekretess men gör inga överväganden när det gäller omfattningen av sekretesskyddet som sådant.

Offentlighetsprincipen ställs också – särskilt i IT-sammanhang – mot önskemålet att skydda den enskilde mot otillbörligt integritetsintrång. Det allmänna skall enligt RF värna den enskildes privatliv och familjeliv (1 kap. 2 §). I kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna har vidare införts en bestämmelse om skydd för den enskildes personliga integritet vid dataregistrering av personuppgifter (2 kap. 3 § 2 st. RF). En viss begränsning av offentlighetsinsynen har också, som kommer att framgå av det följande, gjorts beträffande upptagningar som ingår i personregister (2 kap. 3 § 2 st. TF).

Rätten till offentlighetsinsyn kan också föra med sig praktiska olägenheter för myndigheterna. Att tillgodose krav på utfående av handlingar tar allmänna resurser i anspråk. Behovet av arbetsro hos myndigheterna kan kanske därför också sägas kollidera med offentlighetsprincipen, men detta utgör naturligtvis inte tillräckliga skäl för inskränkningar i den.

14.4 Nuvarande ordning

14.4.1 Allmänt

Offentlighetsprincipen ger en rätt för var och en att hos myndigheter och likställda organ ta del av handlingar som är allmänna och som inte är föremål för sekretess. Den grundläggande förutsättningen för att en handling skall vara allmän är att den förvaras hos en myndighet. Därutöver krävs att den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap.

3 § 1 st. 2 men. TF). Det är däremot inte nödvändigt att handlingen rör allmänna angelägenheter eller att myndigheten kan anses äga handlingen.

14.4.2 Handlingsbegreppet

14.4.2.1 Pappershandlingar

Med handling förstås i traditionell miljö framställning i skrift eller bild (2 kap. 3 § 1 st. 1 men. TF). Någon närmare definition av sådana handlingar finns inte i lagen, och det finns inte några krav på att handlingar skall vara undertecknade eller på annat sätt försedda med uppgift om ursprung. Sådana krav kan dock följa av bestämmelser utanför TF. Det som utmärker en traditionell handling kan sägas vara bl.a. att den har ett visst innehåll som går att uppfatta direkt med mänskligt sinne och att innehållet är definitivt (fixerat).

14.4.2.2 Upptagningar

Begreppet handling i TF innefattar emellertid även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Det som kännetecknar en sådan upptagning är alltså att det normalt krävs ett tekniskt hjälpmedel för att den skall kunna läsas eller annars uppfattas.³⁴⁸ Den avgörande skillnaden brukar sägas vara att begreppet handling i traditionell miljö tar sikte på bäraren av informationen medan de IT-baserade motsvarigheterna (upptagningarna) avser själva informationsinnehållet. Det finns inte något original exemplar av en upptagning. Varje ”exemplar” som görs läsbart t.ex. på en bildskärm eller i en utskrift håller lika hög kvalitet. Man brukar därför i stället tala om originalinnehåll. Eftersom informationen inte är knuten till bäraren, är det vidare möjligt att ta fram de befintliga uppgifterna (eller vissa av dem) i helt nya konstellationer. Sådana sammanställningar brukar kallas potentiella handlingar; sammanställningarna finns inte förrän någon med tekniskt hjälpmedel tar fram dem.

³⁴⁸ Prop. 1975/76:160 s. 120.

14.4.3 Förvarad

14.4.3.1 *Inledning*

Bara handlingar som förvaras hos en myndighet anses som allmänna handlingar hos denna (2 kap. 3 § 1 st. TF).

14.4.3.2 *Pappershandlingar*

En traditionell handling anses förvarad hos en myndighet om den rent fysiskt finns hos myndigheten.³⁴⁹ Handlingar som förväntas inkomma till eller upprättas hos en myndighet kan inte begäras ”i förväg”. Offentlighetsprincipen ger således ingen rätt att få kontinuerlig tillgång till en viss typ av inkommande handlingar.³⁵⁰

14.4.3.3 *Upptagningar*

Beträffande upptagningar gäller i stället att de anses förvarade hos en myndighet, om de är tillgängliga för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att de kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § 2 st. 1 men. TF). Det har inte någon betydelse om lagringen av data faktiskt sker i myndighetens lokaler eller om myndigheten bara har tillgång till data via uppkoppling. Denna tillgänglighetsprincip innebär att varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter är att betrakta som en handling och skall vara tillgänglig för envar i samma utsträckning som för myndigheten själv.³⁵¹ En sådan upptagning anses tillgänglig om den kan tas fram med rutinbetonade åtgärder³⁵² (se vidare angående detta begrepp nedan, avsnitt 14.4.6). Detta gäller oavsett om myndigheten själv använder en viss funktion i datorprogrammet eller ej.

Insynen kan beträffande personuppgifter vara begränsad på grund av författningsbestämmelser eller föreskrifter som har meddelats av Datain-

³⁴⁹ Detta får emellertid inte uppfattas så snävt att handlingen alltid måste finnas i myndighetens egna lokaler för att anses förvarad hos denna (prop. 1975/76:160 s. 122, jämför Bohlin, Allmänna handlingar, s. 74 ff. med hänvisningar).

³⁵⁰ RÅ 1981 Ab 283.

³⁵¹ SOU 1988:64 s. 88.

³⁵² Prop. 1990/91:60 s. 29.

spektionen (2 kap. 3 § 2 st. TF). En upptagning som ingår i personregister anses nämligen inte förvarad hos en myndighet om den enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form. Sådana begränsningar i rätten att göra upptagningar läsbara är vanliga i registerförfattningar (se vidare avsnitt 17.1). Datainspektionen får enligt 6 § första stycket datalagen meddela föreskrifter angående bl.a. de bearbetningar i ett register som får göras med ADB, de personuppgifter som får göras tillgängliga och om utlämnande och annan användning av personuppgifter. Föreskrifterna skall ha till syfte att förebygga otillbörliga integritetsintrång. En begränsning av t.ex. tillåtna söknycklar måste gälla lika för myndigheten och den enskilde.

14.4.3.4 Teknisk bearbetning eller lagring

En speciell regel finns i 2 kap. 10 § TF som innebär att en handling inte är allmän hos en myndighet som förvarar den enbart som ett led i teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning. Regeln har tillkommit särskilt med tanke på upptagningar för automatisk databehandling, men träffar även konventionella handlingar.³⁵³

14.4.4 Inkommen

14.4.4.1 Inledning

För att en handling eller upptagning skall vara allmän krävs vidare att den antingen är inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 3 § 1 st. TF).

14.4.4.2 Pappershandlingar

En traditionell handling anses inkommen när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § 1 st. 1 men. TF). Begreppet inkommen har i TF en snävare innebörd än i 33 kap. 3 § rättegångsbalken, 44 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 10 § förvaltningslagen (1986:223).³⁵⁴ Enligt dessa bestämmelser anses en handling inkommen redan när en avi om postförsändelse som inne-

³⁵³ Prop. 1975/76:160 s. 171.

³⁵⁴ Bohlin, Offentlighetsprincipen, 4 uppl., s. 49.

håller handlingen har anlänt till myndigheten. För handlingsoffentligheten är det av förklarliga skäl så att handlingen även rent fysiskt måste befinna sig hos myndigheten. En handling anses också inkommen om den lämnats till behörig befattningshavare, även om denne inte då befann sig i myndighetens lokaler. Det krävs inte att handlingen har diarieförts för att den skall anses vara inkommen.

14.4.4.3 Upptagningar

En upptagning anses inkommen till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten så att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 6 § 1 st. 2 men. TF). Det kan t.ex. gälla uppgifter som inkommer till en myndighet via elektronisk post eller annars via nät. Att en handling som är en upptagning anses allmän så snart den har gjorts tillgänglig för en myndighet innebär också att handlingen anses inkommen så fort någon behörig tjänsteman kan "ta fram" uppgiften i en form som går att uppfatta.

När det gäller en myndighets åtkomst till externa databaser begränsas offentlighetsprincipen av den s.k. biblioteksregeln (se nedan avsnitt 19). I övrigt gäller att i den mån en myndighet ansluter sig till en extern databas (t.ex. en annan myndighet), blir de upptagningar som förekommer där att betrakta som inkomna till den första myndigheten och således allmänna hos myndigheten.³⁵⁵

14.4.4.4 Särskilda regler

För vissa typer av handlingar eller upptagningar gäller vidare särskilda regler. Tävlingskrifter, anbud m.m. skall i vissa fall inte anses inkomna före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet (2 kap. 6 § 2 st. TF). Att någon har vidtagit en åtgärd endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling åt en myndighet, medför inte att handlingen anses inkommen när den återkommer till myndigheten (6 § 3 st. TF).³⁵⁶

³⁵⁵ SOU 1988:64 s. 36, prop. 1990/91:60 s. 31.

³⁵⁶ Prop. 1975/76:160 s. 137–138.

14.4.5 Upprättad

Bestämmelser om när handlingar skall anses upprättade finns i 2 kap. 7 § TF. En handling är att anse som allmän när den har expedierats. Om den inte har expedierats, är den upprättad när ärendet är slutbehandlat. Hör den inte till något bestämt ärende anses den upprättad när den har justerats eller färdigställts på annat sätt. Diarier, journaler och liknande handlingar, där anteckningar görs fortlöpande, anses upprättade i och med att de är färdigställda att användas. Domar och beslut med tillhörande protokoll är upprättade när domarna eller besluten har avkunnats eller expedierats. Andra protokoll och liknande handlingar är i regel upprättade när de är justerade eller färdigställda på annat sätt. Utkast, koncept och minnesanteckningar är inte allmänna handlingar om de inte tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § TF). Med minnesanteckningar avses promemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett ärende som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter. Avsikten med denna regel är att skapa nödvändig arbetsro för myndigheten. Myndigheten kan även skicka handlingen ”på delning” för synpunkter till utomstående utan att handlingen därmed blir allmän.

Ingen av dessa regler tar särskilt sikte på handlingar som utgör tekniska upptagningar. Samma regler gäller för dessa som för traditionella handlingar. Här bör dock nämnas att ADB-upptagningar som utgör register som förs fortlöpande och där uppgifter kontinuerligt förs in och ändras anses, precis som register i pappersform, upprättade redan när registren tas i bruk (2 kap. 7 § 2 st. 1 p. TF).³⁵⁷

14.4.6 Sökningar och sammanställningar

14.4.6.1 Pappershandlingar

En begäran att få en viss handling utlämnad måste vara någorlunda preciserad. En myndighet kan inte anses skyldig att göra omfattande efterforskningar för att få fram handlingar som sökanden inte kan beskriva närmare.³⁵⁸ Allmänheten anses visserligen ha en generell rätt att få ta del av alla handlingar som har inkommit till myndigheten en viss dag, ”dagens

³⁵⁷ SOU 1988:64 s. 37.

³⁵⁸ NJA 1985 s. 537.

post”. Men om myndigheten inte har som rutin att samla in allt som kan anses ingå i ”dagens post” har den inte heller någon skyldighet att lämna ut den, eftersom begäran då inte anses tillräckligt preciserad. Offentlighetsprincipen ger inte heller allmänheten någon rätt att söka efter handlingar i myndighetens arkiv eller bland akter. Allmänheten har således inte rent faktiskt samma möjlighet som myndigheten att ta fram handlingar. Reglerna i 15 kap. sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar innebär emellertid att handlingar måste hållas ordnade så att en viss sökning blir möjlig.

14.4.6.2 *Upptagningar*

När det gäller sökningar bland och sammanställningar av elektroniskt lagrade uppgifter gäller den s.k. tillgänglighetsprincipen i 2 kap. 3 § TF. Likställighetsprincipen spelar också en central roll i sammanhanget; det elektroniska material som är tillgängligt för myndigheten måste myndigheten på begäran av en enskild söka bland med alla de sök- och sammanställningsmöjligheter som myndigheten genom rutinbetonade åtgärder har tillgång till. Är sökrutinen tillgänglig för myndigheten, så skall den vara det för allmänheten. Enligt motiven till bestämmelsen är myndigheten därutöver skyldig att utföra de sökningar och sammanställningar som kan utföras med *rutinbetonade åtgärder*. Detta innebär bl.a. att myndigheten kan vara skyldig att låta göra ett nytt datorprogram om en begäran om utlämnande förutsätter detta, men endast om programmet kan upprättas inom myndigheten genom en *enkel arbetsinsats* och utan nämnvärda kostnader och andra komplikationer.³⁵⁹

Utvecklingen mot elektronisk dokumenthantering har också lett till att lagstiftaren har infört begränsningar i rätten för myndigheterna att utföra sökningar. Tanken har varit den att s.k. känsliga uppgifter varken kan förbjudas eller sorteras bort vid en helt elektronisk ärendehandläggning. Även om saken är känslig måste den naturligtvis få behandlas i elektroniska inlagor och beslutsmotiveringar. Därför har i vissa registerlagar som sökbegrepp endast tillåtits mål- eller ärendebeteckning eller beteckning på handlingar i elektroniska akter. De sökningar som behövs får i stället ske i elektroniska diariet och liknande förteckningar, som hänvisar till de elektroniska handlingarna.³⁶⁰ I den mån sökbegränsningar gäller för en myn-

³⁵⁹ Prop. 1975/76:160 s. 90 f.

³⁶⁰ Prop. 1994/95:93 s. 32 och prop. 1994/95:168 s. 24.

dighet anses upptagningen inte förvarad hos myndigheten, vilket medför att allmänheten inte får ta del av uppgiftssammanställningar som förutsätter att förbjudna sökningar utförs (se närmare om begreppet förvarad avsnitt 14.4.3).

14.4.7 Utlämnande

En begäran att få ta del av en allmän handling skall vanligtvis göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Myndigheten får inte efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han har med sin begäran, i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att lämna ut handlingen (2 kap. 14 § TF).

Det finns två alternativa förfaranden för den som vill få ut en handling. Antingen kan handlingen utan avgift begäras ut *på stället*, dvs. hos myndigheten, eller också kan sökanden mot avgift få en avskrift eller en *kopia* av handlingen (2 kap. 12 och 13 §§ TF).³⁶¹

En myndighet är inte skyldig att lämna ut en handling på stället, om betydande hinder möter. Detsamma gäller beträffande upptagning, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet. Kan en handling inte tillhandahållas utan att sekretessbelagda uppgifter röjs, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

ADB-upptagningar behöver aldrig lämnas ut i annan form än utskrift. Denna bestämmelse har införts i syfte att förhindra att utlämnade kopior brukas på ett sätt som medför otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet; jämför 7 kap. 16 § sekretesslagen. Det finns också ett undantag från rätten att få kopia av karta, ritning, bild och vissa upptagningar, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

³⁶¹ Här bör också nämnas myndigheternas skyldighet enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) att på begäran lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

15 **Konsekvenser och utgångspunkter**

IT-utvecklingen har medfört att reglerna i 2 kap. TF i viss mån kommit att framstå som orimliga och till och med omöjliga att tillämpa. Det är framför allt den s.k. tillgänglighetsprincipen som fått helt andra konsekvenser än som var avsett från början. Vår uppgift är inte att förändra offentlighetsprincipen utan att anpassa reglerna till denna utveckling. Vi har satt upp två utgångspunkter för vår översyn: Offentlighetsprincipen skall vara så vid som möjligt. Reglerna skall vara så tydliga och enkla som möjligt.

15.1 **IT då och nu**

När de grundläggande reglerna för ADB-upptagningars offentlighet utarbetades fanns ett fåtal stordatorer i slutna miljöer. De flesta myndigheterna hade alltså inte egen dator, utan anlidade en servicebyrå eller en annan myndighet, i den mån någon databehandling förekom. Dessutom genomfördes databehandlingen vanligtvis ”klumpvis” så att alla aktuella ”körningar” för en period gjordes vid ett visst tillfälle och överlämnades t.ex. i form av en utskrift. Om de efterfrågade uppgifterna inte blev framtagna fick man göra en ny ”körning”, med den tidsutdräkt det innebar. De uppgifter som registrerades valdes vidare ut efter vissa kriterier. Bara vissa i förväg utvalda uppgifter registrerades – t.ex. ett bilnummer eller en fastighetsbeteckning – och uppgifterna kunde sorteras och hämtas fram bara i vissa konstellationer. Tekniken för lagring och bearbetning var uppbyggd så att den erbjöd endast ett fåtal alternativ för sökning och sammanställning av data.

Om någon myndighet undantagsvis hade åtkomst till en annan myndighets dator skedde detta via terminal – ett hjälpmedel som till skillnad

från en persondator kan användas endast för att kommunicera med en dator, inte för lagring och bearbetning av data³⁶² – och det fanns oftast ett självklart samband mellan de båda myndigheternas verksamheter. En uppkoppling föregicks vanligtvis av noggranna överväganden rörande vilka uppgifter som skulle vara åtkomliga bl.a. med hänsyn till gällande sekretessregler. Det sågs därför inte som främmande att uppfatta informationsmängder, vilka fysiskt förs och används hos en annan myndighet i dess verksamhet, som en del också av de informationstillgångar som tillhör den terminalanslutna myndigheten.

Numera torde alla myndigheter ha datorer och IT används inom nära nog samtliga verksamhetsområden. Visserligen anlitas fortfarande företag (och myndigheter) för delar av myndigheters databehandling, men den myndighet som anlitar hjälpen torde som regel ha direkt åtkomst till sina data och kunna – sekundsnabbt – behandla dem som om datorn fanns i myndighetens lokaler.

Egentliga register – dvs. strukturerade samlingar av uppgifter såsom t.ex. bil- och fastighetsregistren som blir tillgängliga genom att man använder vissa sökbegrepp – utgör ett viktigt användningsområde för IT. Det har emellertid blivit allt vanligare med ordbehandling, elektronisk post m.m. för att producera löpande text³⁶³ och liknande noteringar.³⁶⁴ Rutinerna syftar därvid inte till att skapa egentliga register för sammanställningar och bearbetningar, utan till att bevara viss text, på motsvarande sätt som en text dokumenterad på papper med bläck och försedd med underskrift vid behov kan tas fram oförändrad. Vidare har tekniken för att lagra och ta fram data blivit allt mer flexibel. Övergången till modern teknik ger helt nya möjligheter att sammanställa och bearbeta data – i det närmaste oberoende av datas fysiska plats eller ordning.³⁶⁵

En betydelsefull sida av IT-utvecklingen är övergången till s.k. öppna system. Det är numera snarare regel än undantag att myndigheternas datorer är kopplade i nät och att tjänstemännen vid en myndighet kan nå såväl myndighetens egna datorer som datorer hos andra myndigheter och en-

362 Numera används inte särskilda terminaler utan persondatorer förses med programvaror så att de fungerar som en "dum" terminal.

363 Angående detta begrepp samt egentliga register, se avsnitt 16.1.2.3 och SOU 1996:40 s. 166.

364 Som exempel kan nämnas EKG och andra uppteckningar av vissa förlopp.

365 Som exempel kan nämnas s.k. relationsdatabaser där uppgifter lagras i tabeller så att de kan sammanställas i nära nog oändliga alternativa uppgiftskonstellationer.

skilda, oberoende av om lagrade data har någon anknytning till myndigheten och dess verksamhet. Det finns planer på att varje enhet inom förvaltningen skall kunna nås med elektronisk post under år 1996.³⁶⁶

Den ursprungliga utgångspunkten, att myndigheter gavs åtkomst till andra myndigheters eller enskildas data endast efter närmare överväganden, har således ersatts av tekniska möjligheter att ta del av enorma datamängder, särskilt för de myndigheter som har anslutit sig till Internet eller andra globala kommunikationsleder. Gällande sekretessregler måste emellertid iakttas när en myndighet gör uppgifter tillgängliga via nät för andra myndigheter och enskilda.

De tekniska möjligheterna till egna behandlingar av data har också ökat genom att myndigheterna numera har persondatorer, inte terminaler kopplade till en stordator. Användarna kan, om begränsningar inte görs, hämta data via nät och hos sig utföra bearbetningar med egna program.

15.2 Konsekvenser

15.2.1 Allmänt

Eftersom IT-utvecklingen inneburit att allt mera extern information har blivit tillgänglig för myndigheterna, har allmänhetens möjligheter att med stöd av offentlighetsprincipen via myndigheterna få tillgång till information vidgats betydligt. Detta följer av tillgänglighetsprincipen som infördes på 1970-talet; de uppgifter som en myndighet har tillgång till, är myndigheten i princip skyldig att på begäran lämna ut till allmänheten.

Myndigheternas tillgång till allt mer extern och ostrukturerad information har å andra sidan inneburit att det blivit allt svårare för myndigheterna och allmänheten att hitta just den information som är relevant. Myndigheterna har inte – och kan inte ha – någon kontroll eller överblick över all den information hos andra som kan nås via de externa nätverk som myndigheten har tillgång till. Det kan vara svårt – ofta omöjligt – för myndigheterna att redogöra för vilka uppgifter de har tillgång till. Detta kan i praktiken innebära svårigheter för allmänheten att utöva sina rättigheter enligt offentlighetsprincipen.

³⁶⁶ Se vidare Toppledarforums rapport Elektronisk post och katalog i offentlig förvaltning – En förstudie, s. 10.

15.2.2 Skillnaden mellan förvaring och tillgänglighet

Myndigheterna hade tidigare åtkomst bara till sådana uppgifter som hade anknytning till verksamheten även om den skedde över nät.³⁶⁷ Vid sådana förhållanden uppfattades det inte som onaturligt att det var den *tekniska åtkomstmöjligheten* som fick bilda utgångspunkt för bedömningen av om en upptagning skulle anses "förvarad" hos myndigheten (2 kap. 3 § 2 st. TF).

Regeln att en upptagning är förvarad hos en myndighet om den är "tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas"³⁶⁸, kom därmed att innefatta så vitt skilda situationer som att

- myndigheten lagrar en upptagning i anslutning till myndighetens egen utrustning,
- myndigheten kan ta del av en upptagning i läsbar form via terminalförbindelse med en dator hos ett annat organ,
- myndigheten på begäran enligt avtal med annan kan få en upptagning överförd till papper och sänd till myndigheten, och
- en (arkiv)myndighet innehar datamediet men inte egen dator eller avtal om överföring till läsbar form.

Regleringen har vidare inneburit att gränser som tidigare uppfattades som närmast givna och självklara med tiden har brutits igenom. Handlingar som är tekniskt åtkomliga för en myndighet anses vara allmänna hos den myndigheten även om de varken finns hos myndigheten eller annars har någon anknytning till denna. Att utgå från vad som är tekniskt tillgängligt, i stället för vad som i vid mening kan ses som förvarat i en myndighets informationslager, har därmed fört med sig att en myndighet inte längre kan veta vilka allmänna handlingar den har. Tillgänglighetsrekvisitet har därmed fört med sig en frikoppling från vad som brukar uppfattas som en viss myndighets informationstillgångar till skillnad från en annans.

Frågan om en upptagning skall anses inkommen har som framgått tidigare (se avsnitt 14.4.4) samordnats med förvaringsrekvisitet. Som exempel på att denna reglering bygger på ett föråldrat synsätt brukar nämnas att alla databaser som blir tekniskt tillgängliga när en myndighets datorer har

³⁶⁷ Som exempel kan nämnas rättsväsendets informationssystem där arbete via terminal mot datorer belägna på annan plats tidigt infördes.

³⁶⁸ 2 kap. 3 § 2 st. 1 men. TF i dess lydelse före den 1 januari 1992.

kopplats till nät skall anses vara tillgängliga för offentlighetsinsyn hos myndigheten – med undantag för sådana som omfattas av den så kallade biblioteksregeln i 2 kap. 11 § TF.³⁶⁹ Det har i olika sammanhang uttalats att en sådan reglering inte är rimlig och att myndigheterna uppenbarligen inte kan fullgöra sina skyldigheter enligt 15 kap. sekretesslagen beträffande de oräkneliga upptagningar som kan nås via t.ex. Internet: Hur skall myndigheterna kunna registrera allmänna handlingar, ordna dem med beaktande av den i TF stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar och lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av dem, när myndigheten inte ens vet om att – och var – upptagningarna finns?

På senare tid har också ifrågasatts om denna tolkning av rekvisitet inkommen i 2 kap. 6 § TF är riktig. IT-utredningen har påpekat att en upptagning – enligt lagtextens ordalydelse – är inkommen först ”när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket”, och att det inte redan genom en inkoppling av en databas mot t.ex. Internet kan sägas att annan har gjort upptagningarna i databasen tillgängliga ”för myndigheten”. Tolkningen av bestämmelsen skulle annars, enligt IT-utredningen, leda långt bort från den avsedda samordningen med vad som gäller för traditionella handlingar och från offentlighetsinsynens syften.³⁷⁰ Justitieombudsmannen har på en förfrågan om innehållet på Internet utgör allmän handling svarat att detta torde omfattas av biblioteksregeln och därför normalt inte utgöra allmän handling.³⁷¹ På motsvarande sätt har det i en promemoria som nyligen upprättats inom statsrådsberedningen ifrågasatts om en handling som ett statsråd endast läser när han eller hon ”surfar” på Internet, men inte ”hämtar”, skall ses som en allmän handling.

369 Denna situationen där handlingar i en databas blir tillgängliga för myndigheter utan att den som tillhandahåller databasen har en tanke på att göra upptagningar tillgängliga för en viss myndighet nämns inte i lagmotiven. Vanligtvis har myndighetens överenskommelse med ett företag som tillhandahåller nätanslutningen inget samband med de databaser som tillhandahålls i större, kanske världsspännande nät. Myndigheternas avsikt med sådana uppkopplingar är vanligtvis endast att sända och ta emot meddelanden. Den nättjänst och de programvaror som myndigheten har tillgång till kan emellertid ge tekniska möjligheter att få tillgång till omfattande datamängder.

370 SOU 1996:40 s. 103.

371 Beslut 1996-08-19, Dnr 3034-1996.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att de tekniska möjligheterna till åtkomst är avgörande för om en upptagning skall anses vara förvarad och inkommen i TF:s mening. Möjligheterna till åtkomst har ökat dramatiskt, bl.a. genom införandet av nya former för IT-baserad kommunikation. Sedan offentlighetsinsynen, genom att vissa myndigheters datorer kopplats till t.ex. Internet, har inneburit en närmast global åtkomst till vad som tekniskt kan göras tillgängligt har reaktioner dock framträtt. Det har inte setts som rimligt att allmänheten skall kunna begära att hos en myndighet få ta del av en tillgänglig "upptagning" som kan finnas på andra sidan jordklotet, bara för att myndigheten råkar ha tillgång till ett modem för datakommunikation (eller för den delen en TV-apparat eller en radio).

15.2.3 Potentiella handlingar

En annan grundläggande fråga sammanhänger med att användaren inte kan läsa digitala mönster på databärare.³⁷² Dessa mönster måste översättas till läsbar eller annars uppfattbar form på t.ex. papper eller bildskärm. Denna skillnad mellan lagrad form och läsbar form, och de därmed sammanhängande möjligheterna till sökningar och sammanställningar, leder beaktad fullt ut till att varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program anses utgöra en handling (s.k. potentiella handlingar). Detta synsätt, som utarbetades mot bakgrund av de begränsade sök- och sammanställningsmöjligheter som förelåg förr, avser en IT-användning hårt knuten till egentliga register (se beträffande begreppet register avsnitt 16.1.2.3).

En synnerligen snabb utveckling har också skett mot i det närmaste obegränsade möjligheter att sammanställa och bearbeta lagrade data till nya uppgiftskonstellationer i läsbar eller annars uppfattbar form. Från att tidigare ha varit koncentrerad till hantering av egentliga register, används den nya tekniken numera också för behandling av löpande text såsom elektronisk post, elektroniska ansökningar och elektroniska beslut. Numera fattas också beslut med automatik av datorer.³⁷³

Den avgörande skillnaden mellan egentliga register och löpande text är att lagringsenheten vid löpande text inte har strukturerats på ett sätt som

³⁷² De digitala mönstren utgörs av elektroniska impulser, "ettor och nollor".

³⁷³ Se t.ex. prop. 1993/94:224 och Cecilia Magnusson Sjöberg, Rättsautomation – Särskilt om statsförvaltningens datorisering.

gör det enkelt att automatiskt sammanställa och bearbeta uppgifter.³⁷⁴ Syftet med den löpande texten är oftast i stället att, precis som i en traditionell pappersurkund, bevara den dokumenterade informationen oförändrad (se vidare avsnitt 16.1.4.3).

Som exempel kan nämnas skatteförvaltningens ursprungliga IT-användning, där egentliga register skapades genom att vissa uppgifter valdes ut och registrerades så att myndigheten vid behov enkelt kunde ta fram viss utvald information. Skatteregisterlagen (1980:343) har emellertid ändrats så att – utöver egentliga register – de elektroniska handlingar som inkommer eller upprättas vid skattemyndigheternas ärendehandläggning och som motsvarar traditionella pappersurkunder, får databehandlas i princip oberoende av vad de innehåller. Även handlingar som innehåller s.k. känsliga personuppgifter får alltså registreras; jämför 4 § och 6 § andra stycket datalagen samt 11 § andra stycket skatteregisterlagen (1980:343). Från rättssäkerhets- och informationssäkerhetssynpunkt har dessutom införts krav på elektronisk signering av sådana handlingar för att säkerställa att de omanipulerat härrör från den som framstår som utställare.

IT-anpassningen av 2 kap. TF har alltså hittills hårt knutits till egentliga register. Offentlighetsinsynen rörande löpande text i elektronisk form har fått följa samma synsätt. Standardprogram ger sedan länge betydande möjligheter att skapa olika typer av sammanställningar. Detta innebär exempelvis att en enskild som begär att få ta del av t.ex. e-meddelanden eller elektroniskt lagrade beslut i princip har rätt att begära att datorprogrammen skall användas så att nya uppgiftskonstellationer skapas, trots att e-post och myndighetsbeslut knappast är meningsfulla från informations-synpunkt om de har ”manipulerats”.³⁷⁵

Här har således de tekniska möjligheterna, inte det ursprungliga syftet med användningen av IT – att bevara den löpande texten omanipulerad på motsvarande sätt som text på ett papper – fått fälla avgörandet.

15.2.4 Sammanfattning

Bestämmelserna om ADB-upptagningar har baserats på den traditionella terminologin – handling, förvarad, inkommen och upprättad. Dessa begrepp ger vissa närmast självklara associationer, som dock leder tanken fel

³⁷⁴ Se vidare IT-utredningens gränsdragning mellan egentliga register och löpande text (SOU 1996:40 s. 166).

³⁷⁵ En sådan ändring av en traditionell handling skulle ses som förfalskning.

i IT-miljö.³⁷⁶ Exempelvis innefattar begreppet "handling", som framgått, något helt annat än vad gemene man förutsätter, nämligen ett närmast oändligt antal möjliga uppgiftskonstellationer ("potentiella handlingar"). Vidare kan en handling anses vara "förvarad" hos en myndighet, trots att den finns i ett elektroniskt förvar med vilket myndigheten inte har något samröre; det föreligger endast teknisk åtkomst. Handlingen anses därmed också "inkommen" till myndigheten, trots att det inte har förts över något till myndigheten – det har endast öppnats en möjlighet att hämta handlingar, på motsvarande sätt som det är möjligt för vaktmästaren att hämta vanlig post som har avskilts för myndigheten på närmaste postkontor.

Regleringen i 2 kap. TF är alltså tämligen komplicerad och på åtskilliga punkter oklar när det gäller upptagningar.

15.3 En framtidsvision

Det är allmänt svårt att sia om framtiden. Den snabba tekniska utvecklingen gör det inte enklare. Vad som främst kommer att påverka den fortsatta utvecklingen kan dock antas vara följande.

IT har kraftfullt medverkat till den sedan decennier pågående exempelvisa globaliseringen. I en framtid kan alla – myndigheter, företag och enskilda – antas vara anslutna till något slags globalt nätverk, en informationsmotorväg så att alla kan få tag i information "överallt". Informationen kommer att kunna hämtas från flera olika ställen för att sammanställas när den behövs. Alla uppgifter som upprättas av och de flesta uppgifter som kommer in till en myndighet kommer att ha elektronisk form och det blir enkelt och billigt att hantera stora informationsmängder. Det blir vidare tekniskt enkelt att söka bland de elektroniska uppgifter som finns hos olika myndigheter.

IT börjar också att mogna som teknologi. Detsamma gäller människan som användare. Kunskapen och förmågan att hantera IT blir större för varje kull av ungdomar som framöver lämnar skolan. De kommer att sätta

³⁷⁶ I tilläggsdirektiv (dir. 1984:48, avsnitt 3.1) till Data- och offentlighetskommittén anförde departementschefen bl.a. att den innebörd handlingsbegreppet har fått när det gäller information på ADB-medium otvivelaktigt har medfört vissa problem, och att svårigheterna framför allt torde hänga samman med att ett existerande regelsystem, på ett i viss mån konstlat sätt, har överförts till ett område det inte har varit avsett för.

sin prägel på IT-användningen. Dessutom sammanförs IT i en och samma utrustning. Faxkortet sitter sedan länge i PC:n, TV-bilden går redan att fånga på PC-skärmen. Fax, TV, radio och telefon kommer att ingå i PC:n eller någon annan apparat som blir en centralenhet på arbetet och i hemmet.

Detta bidrar till de förändringar av arbete, organisationer och verksamheter som redan har inletts. Traditionella organisationer – myndigheter såväl som företag – kommer att bli delvis virtuella, dvs. en fast liten stab kompletteras temporärt med inledda fysiska eller juridiska personer, nationellt eller internationellt, som samverkar till dess ett projekt har slutförts, för att sedan skingras och ingå i nya sådana sammanhang.

Till detta kommer att IT hittills har utnyttjats endast som ett redskap för att rationalisera ett manuellt uppbyggt och manuellt administrerat samhälle. Särskilt ungdomarna kommer att ifrågasätta detta. Även om ett förändrat synsätt redan kan skönjas kommer utvecklingen med stor styrka att präglas av att vi alltmer börjar använda IT med utgångspunkt direkt i IT:s möjligheter; dvs. att vi undviker en omväg över det manuella samhället.

Synen på arbete, arbetsplatser, fritid etc. förändras därmed och traditionella gränser mellan bl.a. organisationer, verksamheter och medier luckras upp på ett sätt som är rationellt. Nya strukturer och avgränsningar växer fram som en följd av en mer mogen IT-användning. De elektroniska förvarn och de tekniska resurserna görs tillgängliga via nät närmast oberoende av var datorer och data fysiskt finns och frågor om informationssäkerhet blir alltmer betydelsefulla.

Det är omöjligt att sia om hur samhället kommer att te sig i ett perspektiv om 10–20 år. Så mycket torde dock kunna hävdas att IT – liksom industrialiseringen på sin tid – kommer att kraftfullt påverka de närmaste decenniernas utveckling och det samhälle som är i vardande, och förändringstakten kan antas komma att öka.

15.4 Uppdraget

Vi skall enligt direktiven (bilaga 1) se över TF:s regler om allmänna handlingar med hänsyn till utvecklingen på IT-området och föreslå de ändringar som är motiverade för att grundlagsregleringen skall bli anpassad till den nya tekniken och terminologin på området. En förändring av TF:s grundbegrepp eller rent av införandet av en ny begreppsapparat sägs i direktiven kunna bli aktuell. Vi ges vidare i uppdrag att särskilt överväga om be-

greppet handling i TF är ändamålsenligt och att – utifrån utvecklingen mot globala nätverk – analysera innebörden av den s.k. biblioteksregeln.

En sådan anpassning skulle i och för sig kunna ges en radikal utformning och innebära att offentlighetsprincipen inte längre skulle vara knuten till myndigheternas dokumentation över huvud taget. Insyns- och kontrollfunktionen skulle kunna få nya former t.ex. genom ökad lekmannamedverkan hos myndigheterna eller införande av nya allmänna organ för insyn. Några sådana överväganden skall vi enligt utredningsdirektiven dock inte göra. Syftet med översynen är, enligt vad som uttryckligen anges i direktiven, inte att förändra offentlighetsprincipen utan att anpassa den till dagens förhållanden.

Det bör därvid övervägas om regleringen kan göras enklare. Bland annat har Lagrådet, i yttrande över de förslag som låg till grund för 1992 års ändringar i 2 kap. TF, erinrat om att särskilda krav på tydlighet och överskådlighet måste gälla just för lagstiftningen om tryckfrihet och sekretess. Även om utbildningsinsatser kan lösa en del problem när det gäller myndigheternas hantering av offentlighetsfrågorna återstår det inte minst viktiga, nämligen att innehållet i reglerna skall kunna uppfattas av den som vill göra sin rätt enligt offentlighetsprincipen gällande, fortsatte Lagrådet. Även i andra sammanhang har påtalats att bestämmelserna är svåra att tränga igenom.³⁷⁷ Riksdagen godtog visserligen år 1991 Data- och offentlighetskommitténs förslag i slutbetänkandet Integritetsskyddet i informationssamhället 5 (SOU 1988:64) att inte göra några ändringar i de grundläggande begreppen i TF såvitt avser ADB-upptagningar. Sedan dess har emellertid den tekniska utvecklingen fortsatt med ständigt ökande hastighet.

Enligt våra direktiv skall regleringen vidare utformas så oberoende som möjligt av tekniska begrepp och termer och vara anpassad inte bara till dagens förhållanden utan om möjligt även till framtidens.

Vårt uppdrag kan alltså sammanfattningsvis sägas bestå i att finna enkla, varaktiga och teknikneutrala lösningar inom ramen för en alltmer föränderlig och komplicerad användning av datorer och telekommunikationer.

³⁷⁷ Se vidare angående lagrådets bedömning prop. 1990/91:60 s. 111 f., jämför departementschefens uttalande i tilläggsdirektiv (dir. 1984:48, avsnitt 3.1) till Data- och offentlighetskommittén att ”systemet har varit svårt att förstå och (att) det har lett till problem i den praktiska tillämpningen.”

15.5 Våra utgångspunkter

Vi har satt upp två utgångspunkter för vårt arbete med översynen av 2 kap. TF.

För det första strävar vi efter en så vid offentlighet som möjligt. Som tidigare har framgått utgör offentlighetsprincipen en av de viktigaste grundpelarna i vår demokrati. Den demokratiska ordningen kräver att myndigheternas verksamhet kan kontrolleras av medborgarna. Ett av offentlighetsprincipens huvudsyften är just att möjliggöra denna kontroll (se även avsnitt 14.2). Den ökade datoriseringen som effektiviserar myndigheternas verksamhet bör enligt vår mening kunna utnyttjas för att förbättra och vidga den offentliga insynen.

En allt mer omfattande och effektiv behandling av personuppgifter hos myndigheterna leder emellertid även till en ökad spridning av personuppgifter i samhället. Detta får närmast ses som en oundviklig konsekvens av offentlighetsprincipen som kanske inte alltid är önskvärd. Syftet med offentlighetsprincipen är inte i första hand att enskilda, företag eller myndigheter skall få del av integritetskänsliga uppgifter om enskilda människor, utan att ge allmänheten rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Införandet av den digitala tekniken kan generellt sett sägas ha haft en negativ inverkan på skyddet för den personliga integriteten. Dessa problem måste enligt vår mening lösas i första hand med hjälp av regler vars syfte är att skydda enskilda³⁷⁸, inte genom inskränkningar i offentlighetsprincipen.

Den andra utgångspunkten för vår översyn är att skapa ordning och reda. Som tidigare nämnts (se avsnitt 15.2) har tillgänglighetsprincipen på senare tid inneburit att myndigheterna får allt svårare att avgöra vilka handlingar som är deras och över huvud taget vilka handlingar de har. Detta är inte en ordning som befrämjar offentlighet. Om inte myndigheten själv vet vilka handlingar den har, hur skall då allmänheten kunna ta reda på det? Vidare framgår för offentlighetsprincipen centrala bestämmelser, som det nu är, inte direkt av lagen utan endast av dess förarbeten. Det är enligt vår mening önskvärt att lagen formuleras tydligt och på ett så full-

³⁷⁸ Sådana regler finns t.ex. i de registerförfattningar som styr myndigheternas elektroniska uppgiftsbehandling och i de lagar som reglerar massspridning av uppgifter, TF och YGL .

ständigt sätt som möjligt. Begreppsbildningen när det gäller elektroniska uppgifter måste också bli tydligare och mera lättillämpad.

15.6 Ärendeinsyn – verksamhetsinsyn – kunskapsinsyn

Data- och offentlighetskommittén ansåg att offentlighetsinsynen i gällande rätt är uppbyggd av de två grundstenarna ärendeinsyn och verksamhetsinsyn med vissa inslag av kunskapsinsyn.³⁷⁹ Man skulle kunna tänka sig att låta offentlighetsprincipen vara ärendestyrd. Detta skulle innebära att det blev möjligt att ta del endast av uppgifter som är hänförliga till ett visst ärende. Principen skulle vara tydlig; allmänheten skulle få ta del av uppgifter bara "ärende för ärende" och inte få söka i flera ärenden samtidigt. Insynen skulle bli "vertikal". Ett sådant system skulle dock innebära en inskränkning av den nuvarande offentlighetsprincipen som inte kan accepteras. Avgränsningen skulle inte heller vara tillräcklig. Även inom ärendekretsen finns behov att hålla t.ex. utkast och annat arbetsmaterial inom myndigheten.

Verksamhetsinsyn ger en mer omfattande tillgång till uppgifter och förutsätter inte att de begärda handlingarna har anknytning till något visst angivet ärende. Om man tillämpar en renodlad verksamhetsinsyn ligger det en begränsning i att syftet med utfåendet av handlingen måste vara att ge möjligheter till inblick i myndighetens verksamhet. Verksamhetsinsyn innebär en möjlighet att få insyn i myndigheternas ärenden även "horisontellt" t.ex. genom sökning på olika kriterier (alla mål som rör en viss person, alla ärenden som rör fastigheter av visst slag osv.). Insyn av denna sort omfattar emellertid myndighetens verksamhet även utanför själva ärendehantering. Den medger insyn bl.a. i planering, handläggningsrutiner och ekonomiadministration.³⁸⁰ Myndighetens fastställda arbetsordning kan t.ex. vara föremål för insyn. Exakt hur långt denna insynsrätt sträcker sig är inte klart uttalat, utan är mera en följd av de praktiska regler i 2 kap. TF som avgör när handlingen som sådan är allmän.³⁸¹ Den

379 SOU 1988:64 s. 68.

380 SOU 1980:31 s. 176.

381 Förhållandet framgår i lagtexten egentligen endast av 2 kap. 4 § TF som talar om handling som gäller ärende eller *annan fråga* som ankommer på myndigheten.

osäkerhet som finns är inte ny utan förekommer även i det nuvarande systemet. Vad som kan vara intressant att notera är att den nya tekniken ger ökade möjligheter att få fram uppgifter om verksamheten i stort. Det kan gälla t.ex. statistiska uppgifter som tas fram löpande ur systemet. Verksamhetsinsynen ger antagligen också en principiell rätt att ta del av sådana handlingar som myndigheten använder för att få den information och kunskap som krävs i verksamheten. Biblioteksregeln i 11 § har uppenbarligen tillkommit för att åstadkomma en praktisk inskränkning i insynsrätten.

Myndigheternas handlingar innehåller vidare en rik fond av fakta i de mest skilda samhällsangelägenheter. Det är i princip möjligt att låta alla uppgifter som en myndighet har tillgång till omfattas av offentlighetsprincipen oavsett om de förekommer i handlingar eller i digital form och om de har något samband med myndighetens verksamhet. Var och en skulle kunna få ta del av dem i vilka konstellationer som helst. Sådana tankegångar presenterades i en artikel den 10 april 1996 i Dagens Nyheter, där det under rubriken "Den svenska offentlighetsprincipen skakar", uttalas bl.a. att det är uppenbart att den nya tekniken kan användas för att fördjupa insyn och andra demokratiska grundfunktioner och att det inte är svårt att föreställa sig vilket kraftfullt instrument en överallt och för alla tillgänglig databas med samtliga offentliga handlingar skulle kunna vara. Naturligtvis skulle tillgången till "fri samhällsinformation", ett uttryck som används i artikeln, ytterligare vidgas om alla privata databaser som är tillgängliga via nät också var åtkomliga med stöd av offentlighetsprincipen. En sådan fullständig kunskapsinsyn skulle dock innebära en kraftig utvidgning av offentlighetsprincipen, och den skulle antagligen inte vara möjlig att genomföra i praktiken bl.a. eftersom den skulle kräva en total revidering av hela sekretessregleringen. Vi har inte heller fått i uppdrag att föreslå sådana förändringar.

Inte desto mindre ser vi det som ett viktigt resultat av vårt arbete, om möjligheterna till kunskapsinsyn i offentlig verksamhet kan förstärkas. Saken kan ses från två olika håll. För det första är kunskap alltid värdefull. Hos de statliga myndigheterna har enorma mängder av uppgifter sammanbragts på det allmännas bekostnad, och det är önskvärt att dessa kunskaper skall kunna användas till medborgarnas nytta. För det andra är det så att det krävs kunskap hos den som efterfrågar allmänna uppgifter. Om den allmänna kunskapen ökar om myndigheternas verksamhet så ökar också den offentliga insynen och därmed kontrollen över myndigheterna. Detta

stärker i sin tur demokratin. Genom en ökad kunskap kan man också påverka samhällsutvecklingen i stort.

Utan att föregripa den kommande diskussionen vill vi peka på möjligheten att man genom att slå fast att offentlighetsinsynen avser uppgifterna som sådana, dvs. innehållet i det samlade kunskapsmaterialet, kan förändra tänkandet i riktning mot krav på en ökad kunskapsinsyn. Förslaget implicerar en utvidgning från teknisk tillgång till innehållsmässig tillgång. Initiativet flyttas ut till allmänheten. En annan möjlighet att vidga kunskapsinsynen är att låta allmänheten få ut allmänna uppgifter i elektronisk form. Gränsen mellan verksamhetsinsyn och kunskapsinsyn är inte skarp men våra förslag bör kunna bidra till att flytta den.

Alltfler myndigheter använder den nya tekniken bl.a. för att informera om sig själva och sin verksamhet. Denna informations- och kunskaps-spridning är positiv och kan kanske i viss mån sägas fylla samma syften som offentlighetsprincipen, utan att för den skull på något sätt ersätta den. I så måtto utgör dock sådan kunskaps-spridning en länk till rätten att få ut allmänna uppgifter, att den som har kunskap om myndigheter och deras verksamhet har större förutsättningar att efterfråga uppgifter.

16 En ny begreppsapparat

Vi föreslår att grundbegreppet för offentlighetsinsynen i 2 kap. TF skall vara ”allmän uppgift”. Sådana uppgifter som förvaras hos myndigheten i handlingar eller databaser skall vara allmänna. Genom den föreslagna konstruktionen behåller man handlingsbegreppet – som fortfarande spelar en central roll – samtidigt som man inför de nya teknikneutrala begreppen uppgift och databas. Vi föreslår vidare att den s.k. tillgänglighetsprincipen ersätts med en regel om att en uppgift anses förvarad hos en myndighet om den fysiskt finns hos myndigheten eller om den finns i myndighetens elektroniska arkiv. På motsvarande sätt bör en handling anses vara inkommen när den har anlant till myndighetens lokaler eller nått fram till ett elektroniskt förvar som tillhör myndigheten.

16.1 Handlingsbegreppet

16.1.1 Inledning

Vi skall särskilt överväga om handlingsbegreppet är ändamålsenligt eller om det bör ersättas. I våra direktiv påpekas det förhållandet att handlingsbegreppet kommit att omfatta varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med tillgängliga program, under förutsättning att det kan ske med en begränsad arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader (rutinbetonade åtgärder). Som tidigare har påpekats (se avsnitt 15.2.3) kan det ifrågasättas om en sådan definition är hållbar i en teknisk miljö av modernt slag. Dessutom är det enligt vår mening olämpligt att den avgränsning som ligger i begreppet rutinbetonade åtgärder inte framgår av lagen utan bara av dess förarbeten. För att hitta andra gränser för allmänhetens insynsrätt, är det emellertid nödvändigt att först analysera vissa för 2 kap. TF centrala begrepp något.

16.1.2 Närmare om handlingsbegreppet i TF

16.1.2.1 Handlingar

Allmänhetens rätt enligt TF att ta del av allmänna uppgifter hos myndigheterna har från början gällt traditionella handlingar, vanligen papper eller liknande med skriven text.³⁸² Någon definition av de traditionella handlingarna ges dock inte i TF, utöver en hänvisning till "framställning i skrift". Ett tillägg genom 1949 års TF rörande kartor, ritningar och bilder – "framställning i bild" – har endast inneburit en precisering eller utvidgning av ett handlingsbegrepp som uppfattats som givet.³⁸³ Allmänhetens rätt att ta del av "framställning i skrift eller bild" är alltså knuten till handlingen som ett konkret föremål.

Det är beträffande traditionella handlingar självklart att de skall ha en fysisk existens där texten slutligt har fixerats på bäraren så att innehållet "låsts".³⁸⁴ Regleringen i TF är alltså inriktad på fysiska föremål som förmedlar ett föreställningsinnehåll genom användning av tecken, såsom skrift med bokstäver eller siffror.³⁸⁵ TF:s handlingsbegrepp innefattar även framställning i bild.

En handling enligt TF måste visserligen vara bärare av ett informationsinnehåll men det krävs inte att den är försedd med utställarangivelse; den behöver alltså inte vara undertecknad eller annars försedd med äkt-hetstecken såsom stämplor eller tryckta logotyper. Även preliminära utkast, ofullständiga anteckningar och siffersammanställningar är att anse som handlingar enligt TF.³⁸⁶ Om exempelvis en papperslapp utan utställarangivelse och i övrigt med ofullständiga anteckningar har kommit in till en myndighet utgör den alltså en allmän handling.

Under senare år har det skett en snabb utveckling mot elektronisk dokumenthantering såväl på myndighetsområdet som inom näringslivet. Elektroniska handlingar fyller samma funktion som traditionella. De har ett på förhand bestämt innehåll som kan läsas eller annars uppfattas med

382 Se vidare prop. 1975/76:160 s. 82, 1981/82:37 s. 8 och 1990/91:60 s. 18.

383 Prop. 1948:230 s. 125; jämför SOU 1972:47 s. 50 f. med hänvisningar och prop. 1973:33 s. 19 och s. 70.

384 En allmän handling skall bevaras om inte annat har bestämts; 2 kap. 1 § TF jämförd med 3 och 10 §§ arkivlagen (1990:782).

385 Samma sak gäller bestämmelserna i BrB om urkunder.

386 Prop. 1973:33 s. 19.

tekniskt hjälpmedel på motsvarande sätt som texten i en traditionell pappershandling. En traditionell utställarangivelse kan ersättas med en digital signatur³⁸⁷. Som exempel kan nämnas inlagor och beslut i elektronisk form, datoriserad grundbokföring (10 § bokföringslagen) och journalhandlingar (3 § patientjournalagen).

16.1.2.2 *Upptagningar*

Det har ansetts att offentlighetsinsynen beträffande IT bör göras parallell med regleringen rörande traditionella handlingar. I det utredningsförslag som låg till grund för införandet av begreppet upptagning i TF anfördes därför att de nya reglerna bör ta sikte på ett konkret föremål som motsvarar en handling, inte på själva informationen.³⁸⁸ Till följd av svårigheterna att i IT-miljön finna ett sådant konkret föremål fick begreppet upptagning i stället, enligt departementschefen, avse själva informationsinnehållet. Han betonade dock att informationen skall ha fixerats på någon form av data-medium.³⁸⁹

I senare lagstiftningsärenden har resonemangen förskjutits mot än mer abstrakta synsätt där man knappt nämner den representation (lagrade data) och de tekniska hjälpmedel (t.ex. datorer och datorprogram) som behövs för att informationen skall kunna tas fram så att den kan läsas eller annars uppfattas.³⁹⁰ I 1976 års lagstiftningsärende konstaterades att varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter bör ses som en upptagning för sig (en s.k. potentiell handling).³⁹¹

De uppgifter som lagras elektroniskt skiljer sig emellertid från uppgifter på papper genom att de inte är unika som sak – de är endast digitala mönster som t.ex. kan lagras i en dator, skickas via ett nät eller göras läsbara på en skärm. Som läsare tar man inte direkt del av det lagrade, utan av en omvandling av data till text. Det brukar beskrivas så att data har frikopplats från databäraren. När man tidigare tog del av en handling såg man

387 IT-utredningen har nyligen i betänkandet Elektronisk dokumenthantering (SOU 1996:40) föreslagit att digital signatur definieras som ”resultatet av en omvandling av en elektronisk handling som gör det möjligt att kontrollera om innehållet härrör från den fysiska person som framstår som utställare”.

388 SOU 1972:47 s. 72.

389 Prop. 1973:33 s. 75.

390 Se vidare Seipel, ADB-upptagningars offentlighet, IRI-rapport 1988:1, s. 66 m.fl. och SOU 1992:110 s. 107 f.

391 Prop. 1975/76:160 s. 90.

både data och databäraren på en gång. Nu ser man bara en återgivning av data via de tekniska hjälpmedlen, inte själva bäraren eftersom denna utgörs av ett underlag för digitala mönster som man inte kan se med blotta ögat.

Upptagningsbegreppet omfattar således uppgiftssammanställningar som inte har ett på förhand bestämt innehåll ("potentiella handlingar"). Avgränsningen har emellertid gjorts teknikstyrd genom att allt som har elektronisk form omfattas, även sådana uppgiftssammanställningar som är tänkta att ha ett bestämt innehåll (handlingar) faller formellt under definitionen.

16.1.2.3 *Register*

Ett register utgör i en traditionell miljö en speciell typ av handling. Eftersom registerbegreppet har använts i delvis andra betydelser i ADB-sammanhang finns det anledning att något beröra även detta begrepp. I traditionell mening avses med register förteckningar och listor samt även kortregister och kartotek (varmed avses kataloger eller register i form av lådor med lösa kort i bestämd ordning). Det avgörande är att uppgifterna är strukturerade.³⁹² Begreppet register används redan nu med denna innebörd i 2 kap. 7 § andra stycket TF, och den bestämmelsen omfattar även ADB-upptagningar. Regeln gäller emellertid endast register som förs fortlöpande, dvs. sådana register som är föremål för kontinuerlig uppdatering och som har en obestämd livslängd – inte register som upprättas endast för att användas vid lösandet av en till tiden avgränsad uppgift och som har relativt kort livslängd.³⁹³

Registerbegreppet har vidare getts en särskild innebörd i datalagen. Enligt en definition i 1 § datalagen omfattar begreppet personregister nämligen inte bara register i vanlig mening utan också förteckningar och andra anteckningar. Av motiven till datalagen framgår att ett personregister undantagsvis kan utgöras av en enda uppgift och att även löpande text kan bli att anse som personregister.³⁹⁴ I datalagen har vidare ändamålet med

³⁹² Jämför s.k. löpande text beträffande vilken Datalagsutredningen och IT-utredningen föreslagit vissa undantag från persondataskyddet (SOU 1993:10 s. 100 och 110 och SOU 1996:40 s. 25 och 165 ff.).

³⁹³ Prop. 1975/76:160 s. 143 och Bohlin, Allmänna handlingar, s. 158 f.

³⁹⁴ Prop. 1973:33 s. 118 och Kring/Wahlqvist, Datalagen med kommentarer, s. 55 f., där det sägs bl.a. att sådan ADB-användning som brukas som hjälpmedel vid författande, lagring, överföring och utskrift av brev och andra dokument i många fall

registret en central betydelse, eftersom uppgifterna i personregistret bara får behandlas i enlighet med detta. Begreppet register synes härigenom ha mist sin ursprungliga betydelse och uttryck som ”register i vanlig mening” eller ”egentliga register” har börjat användas.

En annan sak är att frågan om ett eller flera register skall anses föreliggande enligt datalagen har lösts så att hela system av filer med därtill hörande programvaror kan ses som ett enda personregister, under förutsättning att systemet administrativt och tekniskt fungerar så att det är naturligt att uppfatta det som en enhet. Egentliga register kan därmed även i IT-miljön hållas samman till naturliga enheter. I dataskyddsdirektivet definieras också ”register med personuppgifter (register)” som varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. Moderna standardprogram gör det möjligt att synnerligen flexibelt bearbeta och sammanställa uppgifter i sådana register.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att datoriseringen, såvitt nu är av intresse, har börjat med egentliga register där vissa uppgifter strukturerats och gjorts enkelt tillgängliga i olika konstellationer. Det har därefter skett en snabb utveckling mot bl.a. elektronisk dokumenthantering baserad på digitala dokument och elektroniska akter. De nya reglerna för elektroniskt lagrade uppgifter har då kommit att omfatta även löpande text. Automatisk behandling av uppgifter som har helt skilda syften, såsom löpande text och egentliga register, har därmed delvis kommit att föras in under samma regelverk och terminologi, trots de komplikationer detta för med sig (se även avsnitt 15.2.3).

16.1.3 Allmänna uppgifter

Det ligger nära till hands att om handlingsbegreppet skall överges, låta insynsrätten i stället omfatta innehållet i handlingen. Ett sådant synsätt innebär egentligen inte något nytt. Det får väl anses närmast självklart att det inte är själva handlingen eller data i sig som är det intressanta från offentlighetssynpunkt utan innehållet – uppgifterna däri. Att insynsrätten ursprungligen har knutits till handlingar är inte resultat av noggranna över-

bör anses som personregister, förutsatt att t.ex. namn eller personnummer används som sorterings- eller sökbegrepp.

väganden, utan betingat av praktiska skäl. Allmänheten får helt enkelt en god inblick i myndigheternas förhållanden genom tillgången till deras dokumentation utan att det inkräktar allt för mycket på verksamheten.

Tanken att låta offentlighetsprincipen omfatta ”uppgifter” i stället för ”handlingar” är inte ny. Datainspektionen föreslog redan år 1975 i en skrivelse till regeringen att ”allmän uppgift” skulle införas.³⁹⁵ Uppgiftsbegreppet övervägdes också av Data- och offentlighetskommittén (SOU 1988:64). Det avgörande skälet då att inte införa uppgiftsbegreppet var att det skulle medföra nya definitions- och avgränsningssvårigheter.³⁹⁶ I den rapport av Institutet för rättsinformatik³⁹⁷ som låg till grund för kommitténs ställningstagande uttalades i detta sammanhang bl.a. följande:

”Uppgift” är mer atomärt än ”handling”. Skall allmänheten ha rätt att få del av uppgifter så inställer sig omgående frågorna: i vilken utsträckning? i vilka former? Och här kommer man till kärnan: begreppet uppgift är i själva verket redan centralt i 2 kapitlet TF och begreppet handling tjänar till att precisera i vilken utsträckning och i vilka former allmänheten kan få tillgång till uppgifter. Från den synpunkten kan man säga att ”allmän uppgift” åtminstone indirekt redan utgör en etablerad konstruktion i TF.³⁹⁸

Uppgifterna har således alltid varit det centrala för offentlighetsprincipen medan handlingsbegreppet har fungerat som en praktisk avgränsare för insynsrätten. Motsvarande avgränsning för de elektroniska handlingarna kan väl inte sägas ha fungerat lika bra utan har medfört svårförståeliga juridiska konstruktioner – såsom t.ex. potentiella handlingar – och sammanblandning av olika rutiner.

Sekretesslagens bestämmelser avser förbud att röja uppgift (1 kap. 1 § sekretesslagen). Den nya sekretesslagen innebar bl.a. att reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt förenades. En av utgångspunkterna vid tillkomsten av sekretesslagen var just att regleringen ansågs bli klarast och mest lättillämpad om sekretessen fick avse den berörda uppgiften som sådan, oberoende av om den fanns dokumenterad i en allmän handling eller inte.³⁹⁹ Samma resonemang bör delvis vara möjligt att applicera på problemet med handlingar och upptagningar i 2 kap. TF.

395 Se beträffande Datainspektionens skrivelse, Seipel, Offentlighetens begrepp – TF, ADB och Allmänna handlingar, IRI-rapport 1983:8, s. 25.

396 SOU 1988:64 s. 85.

397 Seipel, ADB-upptagningars offentlighet.

398 A. rapport s. 210.

399 Prop. 1979/80:2 s. 54, DsJu 1977:11 s. 106.

Uppgiftsbegreppet är teknikneutralt. Problemet är, som påpekas i den tidigare nämnda rapporten (s. 26), att en uppgift kan vara både manifesterad och intellektuell – den kan finnas både fixerad på ett papper eller i en dator eller i tjänstemannens medvetande. Att låta offentlighetsprincipen omfatta även muntliga uppgifter (i betydelsen mänskligt talade) är inte aktuellt.

Om vi blickar något tillbaka kan vi konstatera att inte heller handlingsbegreppet är närmare definierat i TF. I det sammanhanget har det påpekats att det är handlingens innehåll som är det primära, men att innehållet måste vara bevarat så att det kan studeras upprepade gånger.⁴⁰⁰ Ett alternativ kan vara att i lagtexten avgränsa de uppgifter som på detta sätt är bevarade. Vårt förslag till ny begreppsapparat innebär emellertid även att bara de uppgifter som förvaras hos myndigheten är allmänna hos den (se vidare avsnitt 16.2.4). Enligt vår mening är kravet på förvaring tillräckligt för att utesluta ”tänkta” eller muntligen meddelade uppgifter. För att en uppgift skall anses förvarad måste den på något sätt finnas registrerad hos myndigheten och vara möjlig att ta del av upprepade gånger.

Begreppet ”uppgift” har högre detaljgrad än handling. I traditionell miljö innehåller en handling oftast mängder av uppgifter, men den kan också bestå av bara en enda uppgift, ett tecken, t.ex. en bokstav eller en siffra. I den digitala miljön baseras all information i grunden på elektroniska impulser (”ettor och nollor”). Först när de av datorn översätts till begripliga tecken, t.ex. bokstäver, siffror, bilder eller ljud kan man tala om uppgifter. En uppgift skulle kanske kunna definieras som den minsta uppfattbara enhet som har ett sakligt innehåll. Enligt vår mening behövs emellertid inte någon sådan definition av uppgiftsbegreppet i lagen.

Om det grundläggande begreppet för allmänhetens insynsrätt enligt 2 kap. TF skall vara ”allmän uppgift” blir nästa fråga: Kan insynsrätten knytas direkt till detta begrepp, eller måste man i lagen ha kvar överordnade begrepp som t.ex. handling? En modell som bygger insynsrätten direkt på uppgifter skulle kanske vara att föredra för framtiden. De datorprogram som används för att hantera uppgifterna skulle utgöra den enda påbyggnaden. Allmänheten skulle med andra ord ha rätt att ta del av de uppgifter som myndigheten förvarar i alla de olika konstellationer som är möjliga att åstadkomma med hjälp av de datorprogram som myndigheten använder. Ett avgörande skäl för att inte nu helt lämna handlingsbegreppet

⁴⁰⁰ Strömberg, Tryckfrihetsrätt och annan yttrandefrihetsrätt, 11 uppl., s. 90–91.

är emellertid att traditionella pappershandlingar fortfarande spelar en viktig roll i myndigheternas verksamhet. Vidare är begreppet handling så djupt rotat i den svenska grundlagen att det är önskvärt att behålla det.

16.1.4 Handlingar och databaser

16.1.4.1 Hur förvaras uppgifter?

En reglering som innebär att var och en har rätt att ta del av de uppgifter som förvaras hos en myndighet bör konkretiseras för att kunna tillämpas i praktiken. Den omständigheten att uppgifterna måste vara förvarade vid myndigheten innebär som nämnts att de måste vara bevarade på ett sådant sätt att det går att ta del av dem vid upprepade tillfällen. De traditionella handlingarna vållar inte några problem i sammanhanget, utan det är regleringen av de elektroniskt lagrade uppgifterna som måste övervägas. Att endast ersätta handlingsbegreppet med begreppet uppgifter skulle bildligt sett innebära att man t.ex. lösgör alla bokstäver från myndighetens handlingar och lägger dem huller om buller i ett skåp. I syfte att förenkla och förtydliga bör regleringen därför även i fortsättningen knytas till vissa lagringsenheter som används (tidigare utgjordes, som nämnts, dessa lagringsenheter uteslutande av traditionella handlingar). Vanliga pappershandlingar fyller naturligtvis även i fortsättningen denna funktion som ”uppgiftslagrare”.

I en digital miljö är det enligt vår mening naturligt att anknyta dels till uppgifterna lagrade i sin grundform dels till de tekniska hjälpmedel som finns för att göra uppgifterna läsbara. Dagens reglering, som tar sikte på de hypotetiska uppgiftskonstellationer som kan produceras med utgångspunkt från registret – s.k. potentiella handlingar – framstår emellertid som alltför svårbegriplig. Lagstiftaren har dolt vissa frågor inom ramen för begreppet upptagning. Enligt vår mening bör frågor om vad som i egentlig mening förvaras och om vilka sök- och sammanställningsmöjligheter som föreligger behandlas öppet och inte blandas samman.

Genom att skilja mellan grunduppgifter och vad som kan tas fram i läsbar form bör vidare regler som har anknytning till 2 kap. TF kunna förtydligas. Bestämmelserna dels i 15 kap. sekretesslagen, om registrering och utlämnande av allmänna handlingar, dels i arkivlagen, vilka båda tar sin utgångspunkt i 2 kap. TF, går inte att tillämpa på potentiella handlingar. Det är knappast praktiskt möjligt att på förhand ange alla de uppgiftskonstellationer som kan tänkas bli producerade utifrån vissa grunddata, och

arkiveringen måste naturligtvis inriktas på grunduppgifter och eventuellt programvaror. Därför bör myndigheterna ange vad de mer konkret innehar; dvs. dels en uppgiftssamling som utgörs av vissa grunduppgifter, dels vissa möjligheter till sammanställningar.

För sådana uppgiftssamlingar används redan nu i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF beteckningen register. Vår genomgång av registerbegreppet (se avsnitt 16.1.2.3) har dock visat att det kommit att användas med helt annan betydelse i anknytande regler (1 § datalagen) och i tekniska sammanhang. Frågan är då om det går att finna någon annan term med den avsedda innebörden. Ett begrepp som beskriver dessa sammanställningar såsom ”strukturerad uppgiftssamling” är knappast användbart eftersom det i alltför hög grad skulle belasta lagtexten. Vi har vidare övervägt att benämna sådana andra uppgiftssammanställningar som inte är handlingar för ”register” eller ”andra uppgiftssammanställningar”. I vår strävan att till skapa ett så framtidsinriktat förslag som möjligt har vi emellertid valt att anknyta direkt till begreppet databas för att beskriva den ”plats” där uppgifterna förvaras, oavsett om det handlar om uppgifter på ett papper eller i en dator. Ett sådant val är också ägnat att garantera att inga uppgifter faller vid sidan av offentlighetsprincipen (om inte uppgifterna faller under något av de uttryckliga undantagen i TF för t.ex. minnesanteckning eller koncept). I Europeiska rådets direktiv 96/9/EG av den 11 mars 1996 om rättsligt skydd för databaser definieras en databas som ”en samling av verk, data eller andra självständiga element som sammanställts på ett systematiskt och metodiskt sätt och som var för sig är tillgänglig genom elektroniska medier eller på något annat sätt”. Som tidigare framgått är vår avsikt visserligen att ge begreppet databas en mer generell betydelse, men ett begrepp som detta bör enligt vår mening ändå kunna användas. I det förslag till genomförande av databasdirektivet som har utarbetats på senare tid har man visserligen valt att använda ordet ”sammanställning” i stället för databas. Orsaken är att man anser att när begreppet databas används i svenskan, förs tankarna som regel bara till sammanställningar i digital form.⁴⁰¹ Data i betydelsen uppgift är dock äldre. Vi anser emellertid att ordet databas är teknikneutralt och att ordet ”uppgiftssammanställning” inte är lämpligt att använda i det här sammanhanget.

Vårt val av begreppet databas aktualiserar också frågan vad som skiljer ”uppgift” från ”data”. Data betyder i vissa sammanhang uppgifter som har

401 Ds 1996:71 s. 35.

elektronisk form. Vi avser emellertid inte att åstadkomma någon sådan distinktion. Med data avser vi uppgifter, oavsett vilken form de har. Vi skulle med andra ord lika gärna ha kunnat välja begreppet ”uppgiftsbas”.

16.1.4.2 En definition av handlingsbegreppet

När det gäller elektroniska uppgifter kan man inte ta del av dem direkt i den form som de har i en databas, man måste använda ett datorprogram för att ”få fram” uppgifterna. Analysen ovan (se avsnitt 16.1.2) visar att det typiskt sett handlar om två olika objekt kategorier som man kan få del av: dels handlingar som har ett på förhand bestämt innehåll dels andra uppgiftssammansättningar som kan ha (och oftast har) olika innehåll beroende på vid vilken tid de tas fram och vilka kriterier man har angett för framtagningen. De senare kan kallas utdrag ur egentliga register. Problemet med den nuvarande regleringen är (som tidigare utvecklats i avsnitt 16.1.2.3) att man blandat samman de båda kategorierna genom att behandla handlingar på samma sätt som register, dvs. man har bortsett från att uppgifter i handlingar (till skillnad från andra upptagningar) formar ett bestämt innehåll som inte får ändras – då blir det nämligen en ny handling. Sammanblandningen har skett därför att uppgifterna i en handling lagras elektroniskt i form av ettor och nollor, alltså i samma grundform som uppgifter i t.ex. ett register. Men där upphör egentligen alla likheter mellan de båda typerna av uppgiftssammansättningar.

För att regleringen skall bli begriplig är det enligt vår mening nödvändigt att handlingsbegreppet förbehålls sådana ”exklusiva” uppgiftssammansättningar som handlingar är. Även om de uppgifter som tillsammans bildar en handling lagras i och därmed utgör del av databaser, bör de behandlas, t.ex. visas, som en oförändrad sammanhållen enhet. Ett ytterligare skäl för att behålla handlingsbegreppet är, som tidigare nämnts, att en stor del av myndigheternas uppgifter alltså finns i traditionella handlingar. För handlingar i den traditionella miljön innebär vår föreslagna definition av handlingsbegreppet inte några nyheter.

De övriga uppgifter som förvaras i myndigheternas databaser bör precis som nu omfattas av offentlighetsprincipen i den mån de kan göras tillgängliga i begriplig form med hjälp av de tekniska hjälpmedel som myndigheten förfogar över. Sådana uppgiftskonstellationer utgörs av det (utom handlingar) som i dag betecknas upptagningar.

Allmänna uppgifter kan således finnas i handlingar. Med handling avser vi en specifik samling uppgifter, nämligen sådana som har ett bestämt

innehåll, oavsett om den förekommer på papper eller i elektronisk form. Innehållet har oftast bestämts av utställaren och skall inte förändras.

16.1.4.3 Andra uppgiftssammanställningar – databaser

Handlingar skiljer sig alltså typiskt sett från andra uppgiftssammanställningar, även om en handling naturligtvis också kan sägas vara en uppgiftssammanställning, en databas. En handling har ofta en utställarangivelse, det har inte en annan uppgiftssammanställning. Den som tar del av innehållet i en handling, texten, behöver kunna lita på att innehållet omanipulerat härrör från den som framstår som utställare. Det har inte någon betydelse om uppgifterna i en handling presenteras på ett papper eller på en bildskärm (elektronisk handling), karaktären på sammanställningen är ändå densamma och den bör benämnas handling.

När uppgifter i andra fall samlas in och lagras strukturerat i register är syftet med informationsbehandlingen vanligtvis att uppgifter snabbt skall kunna tas fram och sammanställas på det sätt som behövs i varje enskilt fall. Det har i huvudsak ingen betydelse när och i vilken ordning uppgifterna har registrerats. Ett typiskt fall är att uppgifterna registreras vid skilda tider av olika tjänstemän. Det avgörande är att uppgifterna kan ligga till grund för mer eller mindre flexibla sökningar och sammanställningar. Uppgifterna har, redan när de registrerades i databasen, förberetts för sådana förfaranden. Man vet med andra ord redan när uppgifterna förs in i databasen på vilket sätt man kan söka bland dem (t.ex. vilka sökbegrepp som kan användas) eller sammanställa dem (t.ex. vilka uppgifter som går att kombinera). Det är inte meningen att man skall läsa uppgifterna från början till slut i databasen, utan meningen är att uppgifterna skall läsas på de sätt som läsaren själv anger vid varje enskilt tillfälle.

Precis som när det gäller handlingar har det ingen betydelse om databasen finns på papper eller i elektronisk form. Även en pappersjournal eller ett kortregister är en databas. Det avgörande är att uppgifterna inte tas fram på ett sätt som är en gång för alla givet. Tvärtom är det typiskt att nya uppgifter skall tillföras och att uppgifterna har ställts upp på ett sådant sätt att de har förberetts för sökning. När man skall söka efter och sammanställa uppgifter ur en manuell databas får man med hjälp av registrets uppställning, rubriker m.m. eller instruktioner själv utföra sökningen. I en elektronisk databas sköts naturligtvis själva sökningen och sammanställningen av datorprogrammet.

Vi föreslår sammanfattningsvis att begreppet databas får beteckna sådana uppgiftssammanställningar som inte är handlingar och som typiskt sett har förberetts för införing, sökningar och sammanställningar (på manuell eller elektronisk väg).

16.1.4.4 Gränsdragningen mellan handlingar och databaser

Frågan om en uppgift förekommer i en handling eller i en databas kan ibland tänkas bli svår att besvara. Elektroniska handlingar kan i vissa sammanhang vara att betrakta som databaser och vice versa. Elektroniska handlingar kan t.ex. innehålla definitioner av vissa fält som har förberetts för sökning. Det kan vara fält för namn, adress, ärendemening osv. Därefter kan följa en löpande text. De uppgifter som har förts in i sådana fält som är förberedda för sökning får utan tvekan sägas utgöra innehåll i en databas, men de är samtidigt en del av handlingen. Vidare kan en databas (dvs. uppgifter som har förberetts för sökning och sammanställning) komma att ges in till en myndighet t.ex. på en diskett. I den situationen får "handlingsrekvisten" sägas ta över, dvs. den skall registreras som en handling och innehållet skall bevaras så som det såg ut när den kom in. Om uppgifterna sedan behandlas vidare eller sammanställs hos myndigheten får de sägas utgöra en databas.

Enligt vår mening bör inte dessa problem av mera teoretiskt slag överdrivas. Det väsentliga är att allmänheten kan få del av uppgifterna; huruvida det egentligen är en handling eller en databas som är "lagringsenhet" spelar inte så stor roll. De båda begreppen kan tillåtas överlappa och integreras i varandra. I praktiken torde det vara så att handlingar typiskt hanteras i ord- och textbehandlingsprogram och att registreringssystem av olika slag vanligtvis utgör databaser. Skulle det någon gång uppstå tvekan om en uppgift finns i en handling eller en databas bör det för offentlighetsinsynen fördelaktigaste valet göras.

16.1.4.5 Flera databaser

En myndighet kan ha flera databaser och dessa måste ibland på grund av vissa bestämmelser hanteras var för sig. Databaserna får t.ex. inte hanteras så att ändamålet med behandlingen blir ett annat än det – eller de – som uppställts. Många myndigheter kan antas ha ett mål- eller ärendehanteringssystem som innehåller grundläggande funktioner för sådan hantering, t.ex. registrering av ärenden, parter, inkommande handlingar, beslut osv. I den registerförfattning eller det beslut av Datainspektionen som gäller för

myndigheten finns ofta bestämmelser om vilka sökningar som får göras i systemet och vilka uppgifter som får (eller inte får) sammanställas. Om inte systemet skulle hållas åtskilt från de andra system som myndigheten eventuellt har tillgång till skulle dessa begränsningar inte ha den effekt som är avsedd. Situationen torde i praktiken inte vålla några större problem utan torde i första hand bara uppkomma hos arkivmyndigheter. När allmänheten vill ha uppgifter eller sammanställningar av uppgifter ur databaser hos en arkivmyndighet bör alltså varje databas behandlas som en enhet. Om det finns bestämmelser t.ex. i registerförfattningar om att den myndighet som hade uppgifterna innan de överlämnades till arkivmyndigheten inte fick göra vissa sammanställningar eller sökningar, måste samma sak gälla för arkivmyndigheten. Den får inte heller blanda eller samköra databaser.

16.1.4.6 När blir uppgifterna offentliga?

Uppgifter i handlingar blir på samma sätt som i dag offentliga när handlingen har inkommit eller upprättats. De gällande reglerna är tillämpliga på alla handlingar – pappershandlingar så väl som elektroniska handlingar. Övriga uppgifter i databaser bör som huvudregel bli offentliga så fort de förs in i databasen (såvitt de inte faller under något av undantagen i 2 kap. TF om t.ex. koncept eller minnesanteckningar). De följer alltså de nuvarande reglerna för register, så fort registret har färdigställts för införing blir det allmänt (2 kap. 7 § 2 st. TF). Härigenom garanteras mesta möjliga offentlighet.

16.1.5 Följdändringar

Den nya begreppsapparat som vi föreslår i 2 kap. TF kräver justeringar på alla ställen i lagstiftningen där begreppet allmän handling förekommer. Vi har inte haft möjlighet att inom den tidsram som givits oss lämna förslag till alla de formella följdändringar som behövs, dock lägger vi fram förslag till ändringar i de bestämmelser i grundlagarna – i tryckfrihetsförordningen, regeringsformen och yttrandefrihetsgrundlagen – där begreppet allmän handling förekommer. Vi lämnar också förslag till följdjusteringar i sekretesslagen och arkivlagen.

Den nya begreppsapparat som vi föreslår innebär visserligen att grundbegreppet i 2 kap. TF skall vara allmän uppgift men begreppet handling har fortfarande en egen och delvis annan betydelse. De allmänna

uppgifterna formar en handling (manuell eller elektronisk) t.ex. när de lämnar en myndighet. Även uppgifter som hos myndigheten finns i en databas, t.ex. på ett dagboksblad eller i ett elektroniskt register, lämnar myndigheten i form av en handling (i form av en kopia av dagboksbladet respektive ett registerutdrag). Det är bara så länge uppgiftssamlingar finns hos myndigheten som de har "databaskaraktär" dvs. så länge man kan fylla på med nya uppgifter, söka bland dem eller göra sammanställningar av dem.⁴⁰² Vilket begrepp som skall ersätta "allmän handling" i andra sammanhang får därför avgöras i varje enskilt fall. I många situationer går det säkert att knyta an direkt till begreppet allmän uppgift i stället, nämligen när det är uppgifterna *hos* myndigheten som avses. I andra sammanhang, när uppgifterna redan har lämnat myndigheten, kan det vara lämpligare att använda såväl handlingsbegreppet som begreppet allmän uppgift och tala om "allmänna uppgifter i handlingar" eller "handlingar som innehåller allmänna uppgifter".

Den nya begreppsapparaten innebär inte att de bestämmelser utanför 2 kap. TF som innehåller begreppet allmän handling förändras i sak. Vad det handlar om är att finna den bästa lagtekniska lösning i olika sammanhang där begreppet allmän handling förekommer utan att några ändringar i sak inträder.

De övriga regler i TF som är aktuella är för det första bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket som ger var och en rätt att bl.a. offentliggöra allmänna handlingar i tryckt skrift. Den rätten tar sikte just på uppgifter i handlingar till skillnad från meddelarfriheten i 1 kap. 1 § tredje stycket som omfattar vilka uppgifter som helst, både sådana som finns i handlingar (och databaser) och andra, t.ex. muntliga. Denna åtskillnad återkommer i bestämmelserna i 7 kap. som handlar om brott mot tryckfriheten. Vissa bestämmelser avser fall där någon på ett otillåtet sätt lämnar ut eller offentliggör sekretessbelagda handlingar (7 kap. 3 § 1 st. 2 och 5 § 1). Annat utlämnande av sekretessbelagda uppgifter, t.ex. muntligt, faller under särskilda regler i 7 kap. (t.ex. 3 § 1 st. 1 och 3 samt 5 § 2 och 3). Generellt kan sägas att meddelarfriheten, dvs. rätten att straffritt lämna uppgifter, vilka som helst, är vidare än rätten att lämna ut eller offentliggöra allmänna handlingar. Meddelarfriheten inskränks bara i de kvalificerade fall som nämns i 16 kap. sekretesslagen (bortsett givetvis från de fall som di-

⁴⁰² Det är en annan sak att den enskilde som har fått ut uppgifterna för egen del också kan vidta sådana åtgärder. Vid det tillfälle de lämnar myndigheten har uppgiftssamlingen ett bestämt innehåll och är därmed en handling.

rekt anges i TF angående brott mot rikets säkerhet och liknande). Vårt förslag till ny begreppsapparat i 2 kap. TF innebär inte på någon punkt någon förändring av de bestämmelser som tar sikte på muntligt utlämnande av uppgifter, varken när det gäller meddelarfriheten i 1 kap. 1 § tredje stycket eller när det handlar om de straffbara förfaranden som nyss nämnts. Dessa bestämmelser behöver således inte justeras. De bestämmelser däremot som handlar om att lämna ut eller offentliggöra allmänna handlingar på ett tillåtet eller otillåtet sätt (1 kap. 1 § 2 st. samt 7 kap. 3 § 1 st. 2 och 5 § 1) avser just uppgifter som finns i handlingar. Begreppet allmän handling bör därför i dessa bestämmelser ersättas av "handlingar som innehåller allmänna uppgifter". Även den bestämmelse i YGL (5 kap. 3 §) som innehåller begreppet allmän handling avser yttrandefrihetsbrott som består i att man lämnar ut en sekretessbelagd handling. Resonemanget äger därför tillämpning också här.

De båda bestämmelser i regeringsformen som är aktuella – 2 kap. 1 § och 8 kap. 18 § – tar å andra sidan sikte på rätten att (hos myndigheten) ta del av allmänna handlingar. Här finns det ingen anledning att gå vägen via handlingsbegreppet utan det är bättre att knyta an direkt till "allmän uppgift". Ändringen av bestämmelsen i 18 § är för övrigt en direkt följd av ändringarna i sekretesslagen.

Den närmare utformningen av följdändringarna i de angivna bestämmelserna framgår av författningsförslaget. Eftersom justeringarna inte innebär någon ändring i sak finns det inte någon särskild författningskommentar till dem.

16.1.6 Sammanfattning

Genom att anknyta direkt till uppgiftsbegreppet förenklas och förtydligas regleringen i 2 kap. TF. Ordet uppgift är teknikneutralt och knyter ihop sekretessreglerna med TF. Handlingsbegreppet bör finnas kvar men återfå sin egentliga betydelse. När det gäller övriga uppgifter (som inte finns i egentliga handlingar) bör insynsrätten knytas direkt till den logiska lagringseenheten, av oss benämnd databas. Uppgifter i handlingar bör precis som nu bli allmänna när handlingen (traditionell eller elektronisk) är inkommen eller upprättad, medan uppgifter i databaser bör bli allmänna så fort databasen har färdigställts för införing.

Den nya begreppsapparaten innebär att allmänhetens insynsrätt inte längre knyts till tekniken. Sakligt sett innebär förslaget bara den förändringen att man inte längre kan kräva att myndigheten sammanställer upp-

gifter (ord, meningar) ur ”riktiga” handlingar till nya handlingar, däremot kan allmänheten även i fortsättningen kräva andra sammanställningar av uppgifter ur databaser. Att lagen tidigare formellt sett har omfattat även sådana s.k. potentiella handlingar fyller ingen vettig funktion. Meningen med en handling är just att den har ett visst, en gång för alla, bestämt innehåll, och det är inte meningsfullt att tillskapa nya handlingar till vilka det inte finns någon egentlig utställare. Vi känner heller inte till något fall där sådana sammanställningar har begärts. Vårt förslag har i denna del inte något med användandet av sökfunktioner att göra. Man kan mycket väl även i fortsättningen använda sådana för att t.ex. söka efter ord i handlingar (till detta återkommer vi i avsnitt 17). Men har man väl fått tag i en handling skall hela handlingen, eller en bestämd del av den, lämnas ut så som den ser ut, inte med något annat ”potentiellt” innehåll.

16.2 Förvaring

16.2.1 Allmänt

Längre tillbaka var de handlingar som förvarades vid en myndighet offentliga, under förutsättning att de dessutom var inkomna eller upprättade. När upptagningsbegreppet infördes innebar detta, som tidigare nämnts (se avsnitt 15.2.2), att allt som är tillgängligt för en myndighet blev att anse som förvarat hos myndigheten. Dessutom kom allt som är tillgängligt för myndigheten att anses som inkommet.

När denna tillgänglighetsprincip infördes vållade reglerna inte några större problem. Varje tillgängliggörande föregicks av noggranna överväganden (se avsnitt 15.1). Den nya tekniken med globala nätverk har emellertid gjort att principen nu leder till orimliga konsekvenser. Myndigheterna kan inte längre hålla reda på vilka handlingar de har, än mindre registrera dem. Det är därför en naturlig utgångspunkt att försöka få ordning på vad som är en myndighets allmänna uppgifter och vad som inte är det.

16.2.2 Myndighetsgränserna bör inte suddas ut

Enligt vår mening bör offentlighetsinsynen även i fortsättningen innefatta såväl ärendeinsyn som verksamhetsinsyn, med inslag av kunskapsinsyn

(jämför avsnitt 15.6). Visserligen har datorerna blivit betydligt snabbare och informationsmängderna större men offentlighetsinsynen torde alltså och under överskådlig tid komma att fylla samma syften. Insynen bör i enlighet härmed vara begränsad till (de svenska) myndigheternas uppgifter. Att en myndighet har tekniska möjligheter att nå databaser hos privaträttsliga subjekt (eller utländska myndigheter) via t.ex. Internet bör alltså inte leda till att de upptagningar som finns där ses som allmänna.

Det angivna syftet med offentlighetsinsyn innefattar inte heller att offentlighetsuttag måste få ske över myndighetsgränser. Tvärtom bör det enligt vår mening undvikas att gränser mellan myndigheter och deras informationstillgångar raderas ut. Sådana gränser behövs om myndigheterna i praktiken skall kunna leva upp till kraven på god offentlighetsstruktur. För att myndigheterna skall kunna följa föreskrifterna i 15 kap. sekretesslagen t.ex. om att registrera handlingar, att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar till allmänheten (vanligen vid telefonsamtal), att tillhandahålla tekniska hjälpmedel så att allmänheten själv kan ta del av uppgifter (s.k. presentationsterminal) osv. förutsätts att myndigheten har överblick över vilka handlingar den har. För att offentlighetsinsynen skall fungera krävs helt enkelt att myndigheterna har kontroll över sina uppgifter. Om gränserna mellan myndigheter suddas ut kan det enligt vår mening i själva verket innebära en försämrad offentlighetsinsyn.

Vidare bör sekretessfrågor och frågor om persondataskydd, som av myndigheterna allmänt uppfattas som svårhanterliga, inte kompliceras genom att underlaget för denna prövning vidgas till uppgifter som egentligen tillhör andra myndigheter. Varje myndighet skall tillämpa sina sekretessregler. Olika sekretessbestämmelser kan gälla för samma uppgift hos olika myndigheter.

Frågan är inte ny men den får helt andra dimensioner om stora mängder myndighetsinformation i enlighet med vår framtidsvision (se avsnitt 15.3) blir tekniskt åtkomlig hos flera myndigheter. Den nuvarande sekretessregleringen bygger på att myndigheterna typiskt sett hanterar vissa uppgifter. Om dessa uppgifter görs tillgängliga t.ex. även för en annan myndighet, tillskapas visserligen ofta nya sekretessregler så att samma sekretess skall gälla vid båda myndigheterna. När det gäller uppgifter som den andra myndigheten verkligen har hämtat och använder i den egna verksamheten uppstår inga problem. Regleringen urholkas emellertid om myndigheten tvingas lämna ut och sekretesspröva även uppgifter som inte har någon anknytning till verksamheten. Skyldigheten att lämna ut uppgifterna är i

det fallet helt och hållet knuten till den omständigheten att uppgifterna är tillgängliga.

Mot detta måste ställas önskemålet att inte besvära en enskild med att besöka olika myndigheter för att få del av visst material som är tekniskt åtkomligt vid en av myndigheterna. Med dagens kommunikationsteknik bör sådana hinder för den enskilde dock kunna undvikas genom en översyn av bestämmelserna om tillhandahållande av allmänna handlingar (2 kap. 12 och 13 §§ TF). Vidare kan myndigheterna ändå lämna ut materialet som en serviceåtgärd. Vi återkommer i avsnitt 18 till hur allmänhetens åtkomst till myndighetsinformation skall kunna underlättas.

Behovet av gränser mellan myndigheter och informationstillgångar gör sig alltså gällande med sådan styrka att regleringen i TF inte bör utformas så att en myndighet, endast på grund av teknisk åtkomst, skall vara skyldig att för offentlighetsinsyn lämna ut en annan myndighets uppgifter. De olägenheter detta kan medföra för enskilda bör mötas genom att reglerna om utlämnande anpassas till dagens IT-användning.

Beträffande handlingar hos (svenska) myndigheter innebär detta ingen inskränkning av rätten till offentlighetsinsyn. Den som vill ta del av en viss handling har endast att vända sig till en myndighet som har handlingen bland sina informationstillgångar. Beträffande upptagningar som finns hos privata subjekt eller myndigheter i annat land, men som är tekniskt åtkomliga vid en svensk myndighet, bör nuvarande reglering dock begränsas. Det är inte önskvärt med en fortsatt utträdning av gränser mellan svenska myndigheters respektive enskildas och utländska myndigheters uppgifter. Naturligtvis blir sådana upptagningar allmänna om de hämtas från en sådan källa till en svensk myndighet. Dokumentationskyldigheten enligt 14 § datalagen, som innebär att elektroniska uppgifter som har använts vid handläggningen av t.ex. ett ärende skall tillföras ärendet i läsbar form, ger ett skydd mot att ärendeinsynen inskränks (se vidare beträffande dokumentationskyldigheten avsnitt 21.4.3) I den mån detta anses otillräckligt beträffande externa uppgifter bör skyldigheten att dokumentera vidgas, inte synen på vad som utgör myndighetens uppgifter. Den snabba utvecklingen mot öppna informationssystem och kraftfulla telekommunikationer leder annars till en världsvid "offentlighetsinsyn" som inte har anknytning ens till kunskapsinsyn relaterad till svenska myndigheter.

16.2.3 Ett nytt sätt att avgränsa

Frågan är då hur man avgränsar en myndighets allmänna uppgifter. Man skulle kunna tänka sig att sätta gränsen vid sådant (på papper eller i elektronisk form) som myndigheten ansvarar för, eller sådant som myndigheten skall ha enligt de regler som bestämmer verksamheten vid myndigheten. Sådana avgränsningsmetoder riskerar emellertid att inskränka insynen. Enligt gällande rätt behöver man inte göra någon bedömning av ”vems” uppgifterna är eller borde vara. Finns handlingen hos myndigheten är den allmän, punkt slut. Enligt vår mening är detta en bra utgångspunkt som inte vållar några problem när det gäller traditionella pappershandlingar.

Vad som kräver närmare överväganden är hur man bestämmer vilka elektroniska uppgifter som finns hos myndigheten. Det har t.ex. blivit allt vanligare att en myndighet för sin verksamhet anlitar ett dataföretag – eller en annan myndighet – som äger och i sina lokaler driver (delar av) det informationssystem som myndigheten använder.⁴⁰³ En användare som hämtar eller lagrar en elektronisk handling i t.ex. ett ärende märker dock knappast någon skillnad om data förvaras i samma hus eller på annan plats av ett privaträttsligt subjekt eller en annan myndighet som har anlitats för ändamålet.

Den syn som vuxit fram utanför TF, beträffande vem som skall anses inneha ett ”förvar” för digitala data och de lagringsenheter som förvaras där, innebär inte att det anses tillräckligt om data är tillgängliga för överföring till läsbar form. Ett sådant synsätt hade inneburit att t.ex. den som administrerar ett informationssystem för e-post och därmed har tekniska möjligheter att läsa meddelandena skulle ses som ”innehavare” av dessa.⁴⁰⁴ Synen på vem som anses inneha sådana ”förvar” bygger inte heller på traditionella avgränsningar utifrån vad som fysiskt har inneslutits i traditionella utrymmen och förvar såsom rum, slutna lådor och kuvert. Då hade en rationell IT-användning hindrats. Utvecklingen har i stället gått mot logiska avgränsningar och skydd för de ”förvar” för digitala data som tillhör en myndighet eller ett företag.⁴⁰⁵ Numera finns i allmänt språkbruk

403 Det förekommer också att en annan myndighet anlitas för driften av informationssystemet, jämför t.ex. den roll RSV Dataservice har inom skatteförvaltningen.

404 Jämför straffbestämmelserna i 4 kap. 8 § BrB (brytande av telehemlighet) och 21 § datalagen (dataintrång).

405 Sådana skydd innebär vanligtvis att obehörig åtkomst hindras genom t.ex. krav på angivande av lösenord för tillträde eller genom att data krypteras.

till och med ett särskilt uttryck – cyberrymden (engelskans cyberspace) – för att beteckna de ”elektroniska platser” som skapas.⁴⁰⁶

Ett delvis nytt tänkande har alltså trängt in på området till följd av bl.a. informationssystemens utformning och nya uttryckssätt. På samma sätt som någon kan äga eller hyra och därvid ensam (eller tillsammans med vissa andra) ha rätten att bereda sig tillgång till hus, rum eller något annat fysiskt förvar och de handlingar som finns där, utformas IT-miljön alltmer så att elektroniska utrymmen med därtill knutna resurser för databehandling kan ”ägas”, ”hyras” etc.⁴⁰⁷ Skillnaden är att det fysiska innehavet av visst rum eller förvar med där förvarade handlingar ersätts av en rätt till ett ”elektroniskt utrymme”, som är i det närmaste oberoende av var de tekniska hjälpmedlen finns.⁴⁰⁸ Till detta knyts tekniska rutiner så att gränser mellan verksamheter och ansvarsområden kan upprätthållas.

Detta har kommit till särskilt tydligt uttryck på två områden; skyddet mot olovlig åtkomst och rutinerna för elektronisk adressering. När införandet av regler i 2 kap. TF för ADB-upptagningar övervägdes var skyddet mot olovlig åtkomst till data i huvudsak fysiskt. Datorer och andra tekniska hjälpmedel förvarades så att endast vissa personer kunde komma åt dem. Utvecklingen mot att myndigheter och enskilda skall kunna kommunicera elektroniskt och att de som är behöriga skall kunna nå data oberoende av var de befinner sig, har dock fört med sig att det fysiska skyddet – inriktat på t.ex. datorhallar, terminalrum, kopplingspunkter för nät etc. – har ersatts av logiska skydd såsom personliga lösenord, kryptering och liknande rutiner.⁴⁰⁹ Övergången till logiska skydd har påskyndats genom att datorerna nu allt oftare ansluts till allmänt tillgängliga nät. Då är naturligtvis fysiska skydd inte tillräckliga; kan nätanslutningen användas för att

406 Jämför uttrycket kvasimateriella utrymmen som använts av Datastraffrättsutredningen (SOU 1992:110, bl.a. s. 96 ff.).

407 Här har, genom avtal, minst lika komplicerade rättsliga mönster som i traditionell miljö utvecklats. Exempelvis kan den som inte vill skaffa en egen webbserver (dvs. en dator uppkopplad direkt mot Internet) hyra plats i ett s.k. webbhotell.

408 Det som med en juridisk term i traditionell miljö betecknas som besittningen till en sak har alltså ersatts av en rätt till något närmast immateriellt.

409 Som ett ytterligare exempel på denna utveckling mot virtuella indelningar i olika elektroniska förvar kan nämnas en säkerhetsprogramvara, som numera blivit vanlig hos vissa myndigheter – det s.k. allterminalenkonceptet. Denna programvara kan till och med användas så att två användare som brukar samma persondator endast ges tillgång till sina egna informationslager på datorns hårddisk.

nå ut finns också en ”öppen dörr” för att ta sig in i myndighetens informationssystem.

På motsvarande sätt har det i IT-miljön blivit allt svårare att finna entydiga fysiska knytningar mellan de adresser till och från vilka data överförs och de tekniska hjälpmedel som avsändarna och mottagarna använder. Ett tydligt exempel på detta är de nyligen genomförda ändringarna av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Sambandet mellan den person som åtgärden skulle avse och viss plats, ledning, kopplingspunkt och (stationär) telefon var tidigare naturligt och närmast självklart. Regleringen kan emellertid inte längre knytas till sådana fysiska ting när telefonen som används är mobil. I stället för att knyta an till begrepp som ”teleanläggning” och ”telenät” har man fått identifiera den logiska adress (*teleadress*) som ett meddelande skickas från eller till (27 kap. 18 och 19 §§ RB).

IT-utredningen har på liknande sätt föreslagit att en handling som överförs elektroniskt skall anses ha kommit in till myndigheten i processuell mening, när den har anlänt till myndighetens elektroniska adress; oberoende av om meddelandet i teknisk mening befordras direkt till myndighetens informationssystem eller till en ”postbox” som myndigheten hyr hos ett befordringsföretag.

16.2.4 Fysiskt och logiskt förvar

Regleringen av offentlighetsinsynen bör knytas till denna utveckling där fysiska gränser i traditionell miljö ersätts av motsvarande – logiska – avgränsningar i IT-miljön. Därigenom tar man tillvara både traditionella rutiner och de synsätt utifrån vilka informationssystem och telekommunikationer numera byggs upp. Vi föreslår alltså att en myndighets IT-baserade informationstillgångar skall avgränsas utifrån de fysiskt och logiskt avgränsade förvar som tillhör myndigheten.⁴¹⁰

I den mån disketter, magnetband, hårddiskar och andra bärare av digitala data finns i myndighetens lokaler bör dessa data, på motsvarande sätt som pappershandlingar, anses vara förvarade hos myndigheten. En sådan princip är lätt att förstå och kräver ingen särreglering. Därmed återstår de ovan beskrivna logiskt avgränsade förvaren för digitala data som en myn-

⁴¹⁰ Jämför vårt ställningstagande i avsnitt 16.2.3 att gränser mellan myndigheter samt mellan myndigheter och enskild inte bör uttraderas.

dighet kan nå med telekommunikation, utrymmen som kan betecknas elektroniska arkiv.⁴¹¹ På samma sätt som det redan införda begreppet teleadress och det föreslagna begreppet elektronisk adress inte är beroende av fysisk lokalisering, skall myndighetens elektroniska arkiv anses finnas hos myndigheten, även om lagringen fysiskt sker hos en annan myndighet eller ett företag som har anlåtats för ändamålet. Synen på de elektroniska förvararen blir därmed parallell med den syn på förvaring som gäller för traditionell miljö. Som exempel på en sådan IT-användning kan nämnas att vissa domstolars informationsbehandling till viss del utförs i en dator som finns hos en annan domstol. Domstolarna har därvid skilda elektroniska arkiv i samma dator.

I praktiken kan man alltså skilja mellan två fall. Det ena innebär att kommunikationen sker på traditionellt sätt. Myndigheten har en *sluten IT-miljö* så att data skapas och lagras i myndighetens lokaler eller tillförs genom att disketter eller andra databärare rent fysiskt lämnas till myndigheten. Det andra huvudfallet baseras på en *öppen IT-miljö*, där myndigheten via nät kan nå egna elektroniska arkiv som fysiskt kan finnas på annat håll. I en sådan miljö kan data överföras via nät från någon annans elektroniska förvar till myndigheten, t.ex. som e-post via Internet. Som exempel kan nämnas att material på en diskett fysiskt kan föras bort från myndigheten genom att kopieras till ett elektroniskt arkiv som myndigheten har hos ett dataserviceföretag, medan disketten gallras. Eftersom materialet då finns i myndighetens elektroniska arkiv i stället för fysiskt hos myndigheten, blir det enligt vårt förslag inte någon skillnad från offentlighetssynpunkt, jämför en pappershandling som flyttas från en pärm i myndighetens kansli till en kartong i källaren för långtidsförvaring.⁴¹²

Regleringen i 2 kap. TF av vad som är att anse som förvarat hos en myndighet bör således innefatta inte bara det som finns i myndighetens lokaler utan också det som finns i elektroniska arkiv som tillhör myndigheten. Förvaring blir därmed – såsom i pappersmiljön – liktydigt med att något har tillförts myndighetens (fysiska eller logiska) utrymmen och inte har gallrats. Rekvisitetet förvarat får alltså en självständig betydelse också på

411 Denna begrepps användning, som kan antas ge läsaren just de associationer som avses, torde också kunna förenas med arkivlagen (1990:782), där det i 3 § föreskrivs att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet.

412 I praktiken använder myndigheterna naturligtvis båda dessa förfaringssätt och i bland i olika kombinationer.

IT-området, samtidigt som denna lösning knyter an till traditionellt synsätt och härigenom blir enklare att förstå.

Vårt resonemang skulle kunna ge intryck av att vi avser att föreslå ett förbättrat integritetsskydd på bekostnad av insynen i myndigheternas allmänna uppgifter. Förslaget syftar emellertid till sådana förenklingar av regleringen att IT skall kunna användas på ett sätt som ger enskilda möjlighet att minst lika enkelt och snabbt som i dag finna de allmänna uppgifter de söker och få dem utlämnade i en form och på en plats som är anpassad till de möjligheter som modern teknik ger. Förslaget leder enligt vår mening till att myndigheterna återfår kontrollen över sina allmänna uppgifter och därmed skapas bl.a. förutsättningar för att de skall kunna åläggas en principiell skyldighet att även lämna ut allmänna uppgifter i elektronisk form (se vidare avsnitt 18.6.1).

16.2.5 Gemensamt förvar

En databas kan vara gemensam för flera myndigheter. Det kan t.ex. finnas ett centralt register som regionala myndigheter inom samma organisation har helt eller delvis tillgång till. På motsvarande sätt kan myndigheter ha åtkomst till varandras databaser. Vem anses i dessa fall förvara databasen? Var basen finns rent fysiskt har enligt vårt resonemang ingen betydelse.

Den omständigheten att en myndighet kan "se" eller hämta uppgifter från t.ex. ett nationellt register medför inte att det anses förvarat hos myndigheten (givetvis blir de uppgifter som väl hämtas till myndigheten tillhöriga denna). Om myndigheten däremot kan påverka innehållet i databasen genom att självständigt föra in eller ta bort uppgifter får situationen anses vara den omvända. Den myndigheten får anses ha registret i sitt förvar. För myndigheten in uppgifter i en databas uteslutande enligt instruktioner av den myndighet som administrerar databasen kan emellertid inte den förstnämnda myndigheten sägas förvara databasen. Sådana osjälvständiga uppdateringar kan bestå i att en myndighet – i stället för att t.ex. expediera beslut till en annan myndighet – skickar uppgifter i elektronisk form till en annan myndighets dator i det format som den sistnämnda myndigheten bestämmer. I det fallet kan man inte tala om att den uppgiftslämnande myndigheten skulle ha databasen i sitt förvar.

Det kan även tänkas förekomma fall där flera myndigheter helt eller delvis har samma databas i sitt förvar (på motsvarande sätt kan samma handling förekomma hos flera myndigheter). I det fallet prövar var myndighet för sig utlämnanden av uppgifter ur hela databasen. Varje myndig-

het har därvid att tillämpa de sekretessbestämmelser som gäller för den myndigheten.

Sammantaget skall den myndighet (eller de myndigheter) som ansvarar för databasen anses förvara den.

16.2.6 Den lagtekniska lösningen

Vi föreslår således att konstruktionen i 2 kap. 3 § andra stycket TF som innebär att det skall anses förvarat som är tekniskt tillgängligt för myndigheten skall tas bort. Vi har övervägt om det i lagen måste förklaras vad som är en myndighets förvar. Av den förklaringen skulle då framgå att även elektroniska arkiv (elektroniska förvar) omfattas. Vi har vidare övervägt att föreslå en definition av begreppet elektroniskt arkiv, t.ex. ett lagringsutrymme för digitala data som används i myndighetens verksamhet eller som myndigheten förfogar över. Risken är emellertid att sådana definitioner blir begränsande. Förvaringsbegreppet har inte tidigare varit definierat. I en traditionell miljö krävs det visserligen att det finns en lokal anknytning till myndigheten, men detta skall enligt lagmotiven inte uppfattas så snävt att handlingen alltid måste befinna sig i myndighetens egna lokaler för att anses förvarad hos denna. I praxis har sådana avsteg också skett. Vi avser inte att åstadkomma någon förändring härvidlag. Den omständigheten att begreppet förvar i en modern miljö även omfattar elektroniska förvar, behöver enligt vår mening inte skrivas in i lagen. Som alltid bör gälla i tveksamma fall skall den tolkning väljas som bäst tillgodoser offentlighetsinsynen, på motsvarande sätt som har gjorts beträffande traditionella förvar.

16.3 Inkomsten

16.3.1 Inledning

Som tidigare nämnts har tillgänglighetsprincipen fått avgöra även vad som skall anses vara inkommet till en myndighet. Det har således ansetts tillräckligt att det är möjligt för myndigheten att ta del av eller hämta uppgifter för att de skall anses vara inkomna. Konsekvensen i en modern IT-miljö har blivit att även sådana uppgifter som inte hämtas av myndigheten anses vara allmänna bara för att möjligheten finns att ta del av dem. Som anförts

(se ovan under avsnitt 15.2.2) har denna regeltolkning efter hand uppfattats som alltmer orimlig. Vårt förslag att uppgifter skall anses förvarade hos en myndighet om lagringsenheten finns i fysiska eller logiska utrymmen som tillhör myndigheten bör kunna användas även för att förenkla och förtydliga reglerna om inkommande handlingar.

16.3.2 Förslag på angränsande områden

Frågan om när en elektronisk handling skall anses vara inkommen till en myndighet har varit aktuell även i andra sammanhang. I samband med tullmotoriseringen infördes en bestämmelse i tullagen om inkommet elektroniskt dokument, och den utformades utifrån samma tillgänglighetsprincip som i TF; dvs. att handlingen endast behöver vara tillgänglig för överföring till läsbar form.⁴¹³ Detta synsätt återkom i ett förslag till reglering av inkommande elektroniska dokument på skatteområdet.⁴¹⁴ De undantag som bedömdes vara nödvändiga för att korrigera oönskade resultat av en tillgänglighetsprincip visade sig dock bli komplicerade och flera remissinstanser var kritiska eller tveksamma till förslaget, som inte har föranlett lagstiftning.

IT-utredningen, som nyligen föreslagit regler i RB, FPL och FL om inkommande elektroniska handlingar, har betonat att frågan om en handling skall ses som inkommen – av hänsyn till arbetets behöriga gång – måste kunna avgöras enkelt och snabbt, oberoende av i vilken form och på vilket sätt handlingen når myndigheten. Grunderna för bedömningen av om en elektronisk handling är att anse som inkommen bör vara enkla och uppfattas som naturliga, också av den som inte har ingående kunskaper om IT. Därför var det enligt utredningen mindre lämpligt att utgå från när en myndighet har tekniska möjligheter att göra en handling tillgänglig i läsbar eller annars uppfattbar form. I stället föreslogs en nära anknytning till de regler som gäller i dag för traditionella handlingar. Elektroniska handlingar på disketter eller andra databärare som överbringas med vanlig post eller lämnas t.ex. med bud i myndighetens lokaler bör enligt utredningen följa reglerna om när vanliga handlingar skall anses inkomna, medan en handling som överförs elektroniskt som huvudregel bör anses ha kommit in till

⁴¹³ Se vidare SOU 1989:20 s. 146 ff., prop. 1989/90:40 s. 28 ff. och numera 13 § tullagen (1994:1550); jämför prop. 1994/95:34 s. 8 och 129.

⁴¹⁴ Ds 1994:80 s. 152 ff.

en myndighet den dag då handlingen har anlänt till myndighetens "elektroniska adress", oberoende av var denna elektroniska "postbox" fysiskt är belägen.⁴¹⁵

16.3.3 Vårt förslag

Vår syn på förvaring gör det möjligt att såsom i traditionell miljö knyta inkommandepunkten till huruvida uppgifter har nått fram till ett "utrymme" som tillhör myndigheten. Överlämnas elektroniskt material genom att en databärare överbringas till myndigheten, t.ex. med vanlig post eller bud, bör materialet anses inkommet när databäraren anländer till myndigheten. På motsvarande sätt bör IT-material som överförs elektroniskt anses ha kommit in när de elektroniska impulser som representerar handlingen har nått fram till myndighetens elektroniska arkiv – antingen till en dator i myndighetens lokaler eller till ett elektroniskt förvar som tillhör myndigheten men som finns på annan plats.

En sådan reglering blir enkel att tillämpa eftersom den följer samma principer som för traditionella handlingar. Lagtekniskt krävs, beträffande databärare som överbringas till myndigheten, endast att den nuvarande tillgänglighetsprincipen tas bort så att huvudregeln för traditionella handlingar blir tillämplig också på IT-material. Beträffande material som överförs elektroniskt kan inkommandepunkten i princip bestämmas på samma sätt som IT-utredningen har föreslagit för den processuella regleringen, dvs. att data skall ha nått myndighetens elektroniska adress. Även i denna del blir regleringen alltså mer lättbegriplig. Den som handlägger en fråga om utlämnande har, i analogi med vad som redan gäller för traditionell miljö, att utgå från de lagringsenheter som finns hos myndigheten, inte vilka uppgifter som tekniskt kan nås oberoende av fysiska och logiska gränser mot andra myndigheters och enskildas informationstillgångar.

För att göra regleringen så enkel som möjligt bör samma terminologi användas i 2 kap. TF för såväl förvaring som inkommande. Elektroniskt material som överlämnas genom att en databärare överbringas till myndigheten (t.ex. en diskett) anses enligt detta resonemang inkommet när databäraren anländer till myndigheten, medan material som överförs elektroniskt (t.ex. via e-post) anses ha kommit in när data som representerar handlingen har nått fram till ett elektroniskt arkiv som tillhör myndigheten.

⁴¹⁵ SOU 1996:40 s. 63 ff.

16.4 Upprättad

Syftet bakom regleringen i 2 kap. 7 § TF att en handling skall vara upprättad, dvs. ha fått sin slutliga utformning för att vara allmän, är att ge myndigheterna arbetsro. Paragrafen har getts en teknikneutral utformning och någon speciell definition för ADB-upptagningarnas del har inte införts. Vissa komplikationer har dock framträtt till följd av att gränsen mellan inkommande och upprättande i vissa fall varit oklar, t.ex. om en myndighet själv skaffat sig möjligheter att på visst sätt bearbeta material som hämtats ur en extern databas.

Frågan torde i någon mån komma att förenklas genom vår syn på förvaring och inkommande. Någon särskild reglering för upprättande i IT-miljö bör inte heller nu införas i TF.

17 Sökningar och sammanställningar

Myndigheternas skyldighet att använda tillgängliga sök- och sammanställningsrutiner bör komma till uttryck direkt i lagen. Även i fortsättningen bör myndigheterna vara skyldiga att utföra sådana ytterligare sök- och sammanställningsåtgärder som de inom rimliga gränser kan klara av. Detta bör i lagen uttryckas så att de är skyldiga att vidta sådana åtgärder om det kan ske utan nämnvärda kostnader. Regeln om att rättsliga begränsningar att söka och sammanställa gäller lika för myndigheter och allmänhet bör formuleras i en särskild bestämmelse. I stället för att knyta an till uppgifter som ingår i personregister bör regeln omfatta sådana begränsningar som har tillkommit för att skydda den personliga integriteten.

17.1 Bakgrund

När allmänheten tidigare ville söka bland myndighetens allmänna handlingar hänvisades man till vissa handlingar som typiskt sett var ämnade för detta, t.ex. diarier, journaler eller dagboksblad. Allmänheten hade (och har) ingen rätt att fritt söka efter handlingar i myndighetens lokaler. Det ansågs som självklart vilka rutiner som stod till allmänhetens förfogande för att söka efter och ta fram allmänna uppgifter. Som konsekvens av detta finns det inte några uttryckliga bestämmelser i TF om sökning.

Allmänheten kunde inte heller kräva att myndigheten sammanställde uppgifter från olika handlingar och presenterade resultatet i form av en ny handling. Handlingar (eller delar av sådana) lämnades ut med ursprungligt innehåll och eventuella bearbetningar för att framställa nya uppgiftskonstellationer fick den sökande utföra själv.

Reglerna om ADB-upptagningar i TF som infördes på 1970-talet har emellertid medfört att de sammanställningar av uppgifter som kan göras med de sökhjälpmedel som myndigheten har tillgång till eller kan ta fram

med rutinbetonade åtgärder numera omfattas av offentlighetsprincipen. Myndigheternas skyldighet att på begäran använda enkelt tillgängliga sök- och sammanställningsmöjligheter framgår dock bara av motiven till grundlagsändringen.

Vad som är rutinbetonat och enkelt beror i första hand på de tekniska förutsättningarna vid den enskilda myndigheten. Även kompetensen vid den enskilda myndigheten får betydelse för vad som kan anses vara rutinbetonat och enkelt.

Frågan kan belysas med följande exempel. Om ett register finns hos såväl RSV som ett skattekontor som hör till skattemyndigheten i ett län kan den enskilde välja att begära ut informationen hos RSV, där en tillgänglig ADB-expert kanske snabbt och enkelt kan genomföra synnerligen avancerade tekniska åtgärder varigenom den begärda körningen blir möjlig. För en handläggare vid närmaste skattekontor skulle samma begäran förmodligen uppfattas som en oöverstiglig uppgift. Experten kan eventuellt vidta åtgärden på någon minut. För honom kan även synnerligen komplicerade åtgärder vara rutinbetonade.

Ibland har myndigheternas möjligheter att söka efter och sammanställa uppgifter i personregister begränsats rättsligt genom (vanlig) lag eller förordning eller ett särskilt beslut, som grundar sig på lag. De rättsliga begränsningarna har gjorts för att skydda enskildas personliga integritet. Sådana rättsliga begränsningar gäller i dag också när någon med stöd av offentlighetsprincipen begär att en viss sammanställning skall göras (2 kap. 3 § 2 st. TF), dvs. det skall råda likställighet mellan myndighetens och allmänhetens möjligheter att söka och sammanställa uppgifter.

När kravet på likställighet upprätthålls har dock även allmänt hållna föreskrifter godtagits. Som exempel kan nämnas ett besvärssärende angående en föreskrift som Datainspektionen meddelat med stöd av 5 § datalagen rörande utsökningsregistret, för tid innan utsökningsregisterlagen antogs av riksdagen. Regeringen föreskrev därvid, med ändring av Datainspektionens beslut, att RSV och kronofogdemyndigheterna inte får överföra andra sammanställningar av uppgifter till läsbar form än som behövs för verksamheten inom myndighetens verksamhetsområde. Enligt beslutsmotiveringen saknar de aktuella myndigheterna därmed rättslig befogenhet att göra sådana upptagningar tillgängliga, samtidigt som allmänheten inte har någon rätt enligt TF att ta del av sådana upptagningar.⁴¹⁶ Vid lagregleringen av utsökningsregistret infördes på motsvarande sätt en bestämmelse enligt vilken de registeransvariga myndigheterna särskilt skall iaktta att uppgifterna i regist-

⁴¹⁶ Se vidare SOU 1988: 64 s. 78 och Kring/Wahlqvist, Datalagen med kommentarer, s. 138 f.

ret får bearbetas endast i enlighet med registrets ändamål (om inte regeringen i det enskilda fallet medger annan bearbetning). Det skulle därmed enligt lagmotiven inte vara tillåtet att använda särskilda program för att sammanställa uppgifter om de registrerades ekonomiska förhållanden, i den mån detta inte är direkt motiverat av kronofogdemyndigheternas egen verksamhet.

17.2 Utgångspunkter

Vår uppgift är inte att förändra offentlighetsprincipen men att se över regelverket mot bakgrund av den tekniska utvecklingen. När de nya reglerna infördes på 1970-talet var möjligheterna att elektroniskt söka och sammanställa uppgifter relativt begränsade, och det krävdes oftast kostsamma och tidsödande åtgärder för att föra in nya sökmöjligheter. Nu behandlas alltfler uppgifter i digital form och på ett sådant sätt att sökfunktioner är nödvändiga för att över huvud taget kunna ta del av uppgifterna. Detta kan uttryckas så att data har skilts från databäraren. Uppgifterna lagras på data-medium i sin grundform (i form av ettor och nollor), och det är först genom att använda ett program som de lagrade uppgifterna blir begripliga för en människa. När det gäller databaser har man i regel inte något intresse av att på en gång få samtliga uppgifter som är lagrade, utan ett visst urval. Programmets sök- och sammanställningsfunktioner är således av grundläggande betydelse för möjligheterna att ta del av elektroniskt lagrade uppgifter i databaser. Sökfunktionerna har också stor betydelse för möjligheterna att finna uppgifter i elektroniska handlingar.

Därför är det enligt vår mening otillfredsställande att myndigheternas skyldigheter att på begäran söka efter och sammanställa uppgifter endast framgår av lagens motiv. Denna skyldighet bör i stället komma till klart uttryck i grundlagen. Därmed blir regleringen tydligare och så enkel att förstå att den kan tillämpas i vardagslag på alla myndigheter. Samtidigt får allmänhetens rätt till en allsidig insyn ett förstärkt grundlagsskydd.

En utgångspunkt bör som vi ser det vara att de nya sök- och sammanställningsmöjligheter som tekniken ger skall få utnyttjas också för att förbättra offentlighetsinsynen, om det inte finns några verkligt bärkraftiga skäl för inskränkningar. I den mån myndigheternas verksamhet effektiviseras skall även offentlighetsinsynen effektiviseras. I det sammanhanget bör

även i fortsättningen den s.k. likställighetsprincipen⁴¹⁷ råda. Detta är nödvändigt för att offentlighetsprincipens huvudsyften (kontroll och insyn) också i framtiden skall kunna tillgodoses.

En annan – tämligen given – utgångspunkt är att det i första hand måste vara verksamhetens behov som avgör vilka uppgifter som samlas in och med vilka tekniker uppgifterna hanteras. Det innebär bl.a. att en myndighet som inte på grund av verksamhetens behov har skaffat sig t.ex. vidsträckta sökmöjligheter inte heller skall behöva lägga ned pengar på detta för att bättre kunna tillgodose allmänhetens intresse av en allsidig insyn. Även i fortsättningen bör alltså offentlighetsinsynen följa den enskilda myndighetens nivå när det gäller informationshantering. De kommersiella eller andra intressen som finns, kan inte heller i fortsättningen kräva att myndigheten utför helt nya behandlingar, som går långt utöver verksamhetens behov. Om myndigheten ganska enkelt kan söka efter eller sammanställa uppgifter som den förvarar, bör dock allmänheten enligt vår mening ha rätt att dra nytta av sådana rutiner, även om det ligger utanför vad myndigheten normalt gör.

Att offentlighetsprincipen för det första skall omfatta alla sök- och sammanställningsrutiner som myndigheten faktiskt använder i sin verksamhet är således klart. Enligt gällande rätt kan allmänheten dessutom kräva att myndigheten använder även andra sök- eller sammanställningsrutiner, men bara om detta kan anses falla under ”rutinmässiga åtgärder”. Vår uppgift i sammanhanget är att överväga om detta är en lämplig avgränsning.

Den andra frågan är i vad mån rättsliga begränsningar av en myndighets rätt att själv söka och sammanställa, som har uppställts för att skydda enskildas personliga integritet, skall gälla även när någon enskild med stöd av offentlighetsprincipen begär att en viss sökning eller sammanställning skall göras. Likställighetsprincipen bör även i detta sammanhang bilda utgångspunkt. En myndighet bör inte vara skyldig att på begäran av en enskild göra något som den enligt en klar rättsregel inte får göra själv. En annan ordning vore orimlig.

⁴¹⁷ Dvs. det som myndigheten kan göra skall allmänheten ha rätt att ta del av.

17.3 Förhållandet mellan databas och sökning

Såsom framgått reglerar 2 kap. 3 § andra stycket TF med därtill hörande motivuttalanden både rätten att göra uppgiftssammanställningar och rätten att söka efter uppgifter och handlingar. Tillgänglighetsrekvisitet rymmer både uppgiftssammanställningar och ”rena” sökningar efter uppgifter eller handlingar. En djupare analys skulle troligen visa att det i grund och botten handlar om samma sak⁴¹⁸. För att hitta regler som är enkla och tydliga kan det dock vara ändamålsenligt att hålla isär å ena sidan sökningar som typiskt sett syftar till att sammanställa enstaka uppgifter i olika konstellationer (såsom vanligen är fallet med uppgifter i databaser) och å andra sidan ”rena” framsökningar.

Sökmomentet ingår redan i vår beskrivning av begreppet ”databas”. En databas är en samling uppgifter som är så strukturerad att det går att söka i den på vissa sätt. Att ta del av uppgifter i en databas innebär i princip alltid att det sker en sökning. Det som är typiskt för en sådan sökning är att den resulterar i en uppgiftssammanställning som inte har ett en gång för alla bestämt innehåll, utan detta varierar beroende på vilka grunduppgifter som plockas ur databasen. Sammanställningen kan därför inte heller sägas ha någon utställare i egentlig mening. Den som framställer utdraget (dvs. vidtar sökningen) kan visserligen bekräfta att utdraget på ett korrekt sätt återspeglar databasens innehåll i vissa delar men inte att uppgifterna i sig är korrekta.

Det andra typfallet omfattar sökningar som används som hjälpmedel för att hitta handlingar. Sökningen har då mera karaktär av ren framsökning. Rutiner som ger möjlighet att söka på fri text eller annars utan användning av diariet eller andra sammanställningar som är inrättade för sökning, hör till kategorin ren framsökning. Om en sökning i en samling av elektroniska handlingar ger vissa träffar är det inte träfflistan som är det intressanta, utan den fungerar endast som ett hjälpmedel för att få fram den eller de efterfrågade handlingarna. Ett annat exempel kan vara de sökhjälpmedel som vanligen finns i ord- och textbehandlingsprogram. Genom att söka efter ett visst ord eller en kombination av vissa ord kan man finna det ställe i handlingen som söks.

418 Så kan t.ex. en ”träfflista” över handlingar som innehåller ett sökt ord sägas vara en uppgiftssammanställning lika väl som en sökning efter en enda uppgift i ett register.

En sammanställning av uppgifter som en databassökning resulterar i kan i och för sig utgöras av uppgifter om handlingar, nämligen om dessa har lagts in i en databas. Det kan vara uppgifter om vad det är för slags handling, när den har upprättats eller till vilket ärende den hör. Ett typfall är en databas som består av korta noteringar om inkommande eller utgående meddelanden i en elektronisk postfunktion. Om syftet med en sökning i en sådan databas är att hitta den eller de handlingar som efterfrågas, är det således inte förteckningen i sig som är intressant, utan den är endast ett redskap för att få fram den handling som söks. En sådan sökning får sägas vara en ren framsökning även om sökningen sker i en databas.

Sammanfattningsvis kan två typfall av sökrutiner förekomma. Det första fallet syftar till att få fram handlingar eller uppgifter (*söka*). Det andra fallet är sådan sökning som man regelmässigt vidtar i databaser för att få fram vissa sammanställningar av uppgifter (*sammanställa*).

17.4 Skyldigheten att införa nya sök- och sammanställningsmöjligheter – vårt förslag

Sådana sökningar och sammanställningar som myndighetens personal vanligtvis gör enligt arbetsbeskrivningar, systemdokumentation m.m. omfattas i dag och med vårt förslag klart av offentlighetsprincipen. Frågan är vilka andra, för myndigheten nya funktioner som på begäran skall behöva användas eller tillskapas. Sådant som kräver betydande insatser i form av programmering och liknande anpassningar med en nära nog obegränsad tillgång till datorkraft och teknisk expertis kan redan av resursskäl knappast omfattas. Sådana bearbetningar kan visserligen vara av intresse för att kontrollera myndigheternas verksamhet, t.ex. om personer som är bosatta i vissa områden särbehandlas av myndigheten eller om personer med utländska namn döms till hårdare straff. Det kan också finnas kommersiella intressen som skulle välkomna en så vid offentlighet. Enligt vår mening kan det emellertid inte krävas att myndigheterna, oavsett vad det kostar, skulle vara skyldiga att utföra vilka sökningar eller sammanställningar som helst med de handlingar och databaser som de förvarar.

De funktioner som myndigheten använder för sin verksamhet kan kanske sägas utgöra en "basnivå" även för allmänhetens möjligheter. Frågan är då om gällande rätts begränsning till rutinbetonade åtgärder bör väljas som lämplig högre nivå.

Att som hittills knyta an till vad som kan utföras med "rutinbetonade åtgärder" innebär att offentlighetsinsynen i hög grad blir beroende av den tekniska och administrativa nivån samt kompetensen vid den enskilda myndigheten. Förhållandet var i princip detsamma på den manuella tiden. Allmänheten var hänvisad till de faktiska rutiner som användes vid myndigheten (se avsnitt 14.4.6). Ytterst reglerades sökingångarna av de skyldigheter myndigheten hade enligt särskilda bestämmelser att föra register och diaries. I övrigt var allmänheten hänvisad till att precisera sin begäran så, att myndigheten med en enkel arbetsinsats kunde ta fram handlingen. Myndighetens möjligheter att hitta bland sina handlingar måste givetvis även då ha varit beroende av många omständigheter som allmänheten inte kunde påverka eller ställa krav på; vilka personalkategorier som fanns, vilken kompetens personalen hade, hur ärendena var ordnade osv.

Frågan vad som är en rutinbetonad åtgärd i den elektroniska världen är ännu svårare att avgöra, i synnerhet för den enskilde som begär att få ut handlingar eller uppgifter. Emellertid bör man ha i åtanke att de offentlighetsuttag som vi nu diskuterar är sådana som ligger utanför myndighetens normala behandlingsåtgärder. En person som begär att en myndighet skall vidta extra åtgärder för att t.ex. få fram en viss uppgiftssammanställning måste givetvis framställa en preciserad begäran över vilka uppgifter han vill ha och på vilket sätt de skall vara ordnade. Redan av detta framgår att det handlar om förfrågningar av personer som är tämligen väl insatta i vilka uppgifter som behandlas vid myndigheten; det kan vara t.ex. journalister, forskare eller marknadsförare.

Sammanfattningsvis anser vi att man även i fortsättningen kan kräva av myndigheterna att de utför de sökningar och sammanställningar som de inom rimliga gränser kan klara av. Kan myndigheten enkelt tillhandahålla en sammanställning synes det för närvarande rimligt att så får ske, även om en sådan sammanställning inte används i myndighetens verksamhet. Detta bör komma till uttryck direkt i lagtexten. Därmed förstärks offentlighetsprincipen.

Vad är då "inom rimliga gränser", "rutinbetonade åtgärder" eller "enkel arbetsinsats"? Det som är enkelt för en myndighet som har personal med hög IT-kompetens kan vara svårt för en annan. Skall man inom ramen för "rutinbetonade åtgärder" kräva att myndigheten anlitar expertis på IT-området för att utföra sökningar eller sammanställningar som den ordinarie personalen inte klarar av? Det kan man antagligen kräva i vissa situationer, t.ex. om kompetensen finns på annat håll i en större organisation. Däremot kan man kanske inte kräva att myndigheten vidtar ändringar i ett kompli-

cerat system. För att investeringarna i utbildning och nya system skall stanna på en rimlig nivå skräddarsys vanligtvis de uttagsmöjligheter som kan förutses i verksamheten så att samtliga handläggare förmår att hantera dem och så att körningarna kräver minsta möjliga av datorer och nät. De tekniska hjälpmedlen är vanligtvis inte dimensionerade för fria sökningar, kanske i distribuerade databaser som täcker hela riket. Vidare kan behandlingar för vilka systemet inte har förberetts ta stor kapacitet i anspråk och kostnaderna kan bli betydande i termer av handläggare som får vänta för att få svar på frågor som de har ställt. Enligt vår mening är det omöjligt att sätta upp en generell regel för vad som är en rutinbetonad åtgärd. Till syvende och sist blir det beroende av vilka möjligheter som finns vid den enskilda myndigheten. Däremot kan säkert de flesta fall av krav på extra åtgärder översättas i kostnader. Det får antas att det faller inom ramen för vad som kan krävas t.ex. att anlita specialistkompetens under ett par timmar eller att låta den ordinarie personalen arbeta övertid några timmar.⁴¹⁹ Att sätta åtgärden i relation till vad den kostar myndigheten att utföra i arbetstid eller utlägg ger en mera direkt bild av vad det handlar om än ”rutinbetonade åtgärder”. Systemet har (redan som det är utformat i dag) den fördelen att när teknikanvändningen blir effektivare och billigare innebär detta också att offentlighetsinsynen vidgas efter hand.

17.5 Rättsliga begränsningar som gäller för myndigheten

17.5.1 Sökbegränsningar måste finnas även i fortsättningen

Som tidigare nämnts kan en myndighets rätt att för egen räkning vidta sökningar i elektroniska handlingar eller databaser vara begränsad. Sådana begränsningar bör finnas även i fortsättningen. Sökbegränsningar är nödvändiga i vissa sammanhang för att förhindra att det uppstår intrång i enskildas personliga integritet. Begränsningarna omfattar i första hand myn-

⁴¹⁹ I praxis har man hittills ansett att kostnader understigande 2 000 kr eller särskilda arbetsinsatser (i form av programmering eller annat) understigande två timmar normalt ryms inom begreppet rutinbetonade åtgärder (Toppledarforum, Offentlighet & IT, Statskontoret 1995:14, s. 17).

digheternas egen uppgiftsbehandling, men de träffar därigenom även allmänhetens möjlighet att söka och sammanställa uppgifter.⁴²⁰

17.5.2 Begränsningarna bör finnas i registerförfattningar

Vi anser att det även i fortsättningen bör avgöras för varje enskild myndighet (eller större organisation) vilka sök- och sammanställningsfunktioner som bör tillåtas respektive förbjudas. Det krävs i det enskilda fallet att effektivitetskraven prövas mot andra krav, t.ex. på skydd för intrång i den personliga integriteten. Sådana begränsningar finns i dag företrädesvis i särskilda registerförfattningar eller på grund av beslut som har fattats av Datainspektionen med stöd av bestämmelser i en sådan författning.

17.5.3 Begränsningar av hänsyn till enskildas personliga integritet

I dag talas det i 2 kap. 3 § andra stycket TF om ”upptagning som ingår i personregister”, och begreppet personregister definieras i grundlagen. Vi anser att det är olämpligt att här använda begreppet personregister, bl.a. eftersom det begreppet får en ny och annorlunda innebörd med EG-rättslig bakgrund enligt vårt förslag till ny persondatalag.

Den nuvarande anknytningen till personregister innebär formellt sett att även annat än personuppgifter kan falla in under undantaget. Av departementschefens uttalanden vid bestämmelsens tillkomst framgår dock att begränsningen tar sikte på just personuppgifter, och det är skyddet av enskildas personliga integritet som fokuseras i motiven.⁴²¹ Syftet med registerförfattningarna och persondatalagen är i första hand att skydda den enskilde mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom behandlas elektroniskt. Vi anser därför att, även om den nuvarande regeln formellt kan tänkas tillåta ytterligare undantag, det ligger i linje med vår strävan efter en vid offentlighet att koncentrera begränsningen just till sådant som kan vara integritetskränkande. Detta innebär att sådana sökbe-

420 Jämför SOU 1997:3 s. 152.

421 Prop. 1975/76:160 s. 87-88.

gränsningar som av hänsyn till den enskildes integritet har införts för myndigheterna skall gälla även för allmänheten.⁴²²

Ett alternativ kunde vara att i stället knyta an till sekretessgrunden i 2 kap. 2 § 6 TF, nämligen skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Två problem uppstår emellertid då. För det första måste man tillskapa en ny "sekretesslag" som beskriver alla de fall där uppgifter inte får sökas eller sammanställas. För det andra innebär det att likställighetsprincipen överges i ökad omfattning (myndigheterna skulle få tillgång till rutinen men inte allmänheten). Sammantaget innebär detta att alternativet, enligt vår mening, inte är någon realistisk lösning.

Alternativt kunde man i stället låta begränsningen träffa inskränkningar i myndigheternas rätt att söka och sammanställa *personuppgifter*. Emellertid är det inte alltid som förbudet uttryckligen gäller sådana uppgifter, även sökningar på andra kriterier kan leda fram till *personuppgifter* eller sammanställningar av sådana uppgifter.⁴²³

17.5.4 Preciserade begränsningar

Det kan inte krävas att det skall framgå uttryckligen av en begränsningsregel t.ex. i en registerförfattning att dess syfte är att skydda den personliga integriteten. Det måste räcka att detta framgår av bestämmelsens motiv eller på annat sätt. Gäller bestämmelsen *personuppgifter* bör man kunna utgå ifrån att syftet är att skydda enskilda, i annat fall får syftet med bestämmelsen analyseras något djupare.

Om det skulle finnas exempel på sökbegränsningar som har andra syften, t.ex. att skydda rikets säkerhet, omfattas de således inte av begränsningsregeln. Att låta även andra uppgiftskategorier omfattas skulle innebära en inskränkning av offentlighetsprincipen i förhållande till vad som gäller nu. Sådana aspekter får i stället beaktas vid den skadebedömning som skall göras i samband med att utlämnandet sekretessprövas. Detta innebär således att elektroniskt behandlade *personuppgifter* särbehandlas i 2 kap. TF i förhållande till andra uppgifter som har elektronisk form. Detta

422 Sådana begränsningar kan ofta antas vara införda just för att uppgifterna blir offentliga, men detta är ju inte konstigare än att det behövs fler sekretessregler om man tillämpar en offentlighetsprincip än om motsatsen gäller.

423 Att söka på t.ex. en ärendemening eller en saken-text kan så småningom leda fram till en eller flera *personuppgifter*.

har emellertid sin grund i att just behandling av personuppgifter anses extra känslig.⁴²⁴

De regler som begränsar myndigheternas rätt att söka och sammanställa elektroniskt lagrade uppgifter måste vara preciserade. En regel som förbjuder myndigheten att använda andra rutiner än sådana som behövs för verksamheten är enligt vår mening inte tillräckligt konkret för att tillåtas inskränka offentlighetsprincipen. Det är viktigt att allmänheten kan förutse vilka rutiner myndigheten, med hänvisning till en rättslig begränsning, kan (och skall) vägra använda.

17.5.5 Sammanfattning

Det måste även i fortsättningen finnas vissa begränsningar i myndigheternas möjligheter att söka och sammanställa elektroniska uppgifter. Begränsningarna måste träffa även allmänheten. Det bör avgöras i varje enskild registerförfattning vilka begränsningar som är nödvändiga för att skydda enskilda mot otillbörliga integritetsintrång. De bestämmelser som på detta sätt begränsar sökningar eller sammanställningar måste vara preciserade.

⁴²⁴ 2 kap. 3 § 2 st. RF tar uteslutande sikte på personuppgifter.

18 Utlämnande av allmänna uppgifter

Offentlighetsprincipen bör innefatta en rätt att få ut allmänna uppgifter även i elektronisk form. Denna rätt bör inte vara absolut utan anpassad efter de tekniska möjligheter som myndigheten faktiskt har. Ett utlämnande måste precis som nu föregås av en prövning enligt sekretesslagen. I det sammanhanget kan bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen om att personuppgift inte får lämnas ut i elektronisk form om den kan antas bli föremål för behandling i strid mot persondatalagen få en ökad betydelse. Myndigheterna skall inte ha någon skyldighet att via s.k. on-lineuppkopplingar låta allmänheten fritt söka och hämta allmänna uppgifter. I den mån det kan ske utan att sekretess- eller andra integritetsskäl hindrar är det emellertid inget som förbjuder att myndigheterna lägger ut sin information i för allmänheten åtkomliga webbsidor eller liknande förmedlingstjänster.

18.1 Uppdraget

Enligt gällande lag har ingen rätt att på grund av offentlighetsprincipen få handlingar eller uppgifter från myndigheter i elektronisk form (se ovan avsnitt 14.4.7). Det är inte vårt uppdrag att föreslå förändringar i offentlighetsprincipen men att se över den med hänsyn till utvecklingen på IT-området samt överväga hur den skall kunna tillämpas under nya tekniska förutsättningar. Mot den bakgrunden är det enligt vår mening oundvikligt att ta upp frågan om utlämnande av uppgifter i elektronisk form.

Som tidigare nämnts (se avsnitt 14.4.7) finns det två sätt att ta del av allmänna uppgifter. Antingen gör man det direkt hos myndigheten (2 kap. 12 § TF) eller får man en kopia eller avskrift av uppgifterna (2 kap. 13 § TF). I vår framställning kommer vi att kalla det första fallet för "presentation" och det andra fallet för "utlämnande".

I ingetdera av fallen får myndigheten efterforska vem den person är som begär utlämnande av uppgifter om det inte i ett särskilt fall är nödvändigt för att myndigheten skall kunna pröva en fråga om sekretess (2 kap. 14 § 3 st. TF). Vi föreslår givetvis inga ändringar beträffande denna grundläggande princip (se förslaget till ny lydelse av 2 kap. 16 § 3 st. TF).

18.2 Den offentliga informationen – en kommersiell tillgång

I vissa länder betraktas den lagrade informationen alltmer som en kommersiell tillgång. Informationen kan förädlas, bearbetas på olika sätt – exploateras helt enkelt.⁴²⁵ En stor del av den information som är intressant för kommersialisering finns i den offentliga sektorn, och i många länder är den viktiga frågan hur man skall kunna få tag i den. I Sverige kretsar diskussionen emellertid inte primärt kring detta – uppgifterna är i princip redan åtkomliga på grund av offentlighetsprincipen. Den fråga som är intressant är möjligheten att komma åt informationen i elektronisk form. Skall offentlighetsprincipen omfatta en rätt att få uppgifterna utlämnade – inte bara presenterade – i elektronisk form?

I praktiken är det naturligtvis en förutsättning att informationen har elektronisk form för att den skall kunna utnyttjas för kommersiella syften på ett någorlunda rimligt och billigt sätt. Ett sådant utnyttjande av uppgifter från den offentliga sektorn har visserligen inte något med offentlighetsprincipens ursprungliga eller nuvarande syften att göra. Diskussionen här i Sverige gäller närmast vem som skall äga denna rätt att ”göra vinst” på informationen. Är det myndigheterna – som med hjälp av skattebetalarnas pengar ursprungligen har samlat in och använt uppgifterna för att fullgöra de uppgifter som samhället har ålagt dem – som även skall ha rätten att dra den kommersiella nyttan av informationen och därmed få tillbaka en del av de nedlagda resurserna? Det har, vad vi känner till, inte gjorts någon undersökning på senare tid hur omfattande försäljningen av information från den offentliga sektorn är och om den ger några inkomster till statskassan.⁴²⁶

425 Man talar om ”value-added information”.

426 Data- och offentlighetskommittén genomförde tillsammans med statskontoret år 1985 en enkätundersökning om försäljning av uppgifter ur ADB-register. Under-

Riksrevisionsverket har i sin rapport 1995:64, Principer för prissättning av informationstjänster, övervägt frågor i sammanhanget: Vilket pris skall myndigheterna få ta ut för uppgifter i elektronisk form? Kan man ta ut olika pris beroende på vem som är mottagare, kan man t.ex. ta mer betalt för massuttag som görs i kommersiellt intresse? I rapporten föreslås att en generell prissättningsprincip tillämpas oberoende av vilken teknik som används för överföringen, vilken typ av information uttaget avser eller vem som har begärt informationen. Vidare föreslås att den som beställer ett informationsuttag skall betala en avgift som svarar mot de kostnader som myndigheten direkt eller indirekt åsamkas vid framställning och distribuering av uttaget (självkostnaden).

Regeringen har vidare tillsatt en utredning som har till uppgift att se över de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren (dir. 1996:43). I uppdraget ingår bl.a. att föreslå åtgärder för att öka databasernas tillgänglighet samt att behandla frågor om finansiering och prissättning.

Från främst massmedialt håll är man kritisk mot att offentlighetsprincipen inte omfattar information även i elektronisk form. Man anser att informationen kommit att bli en inkomstkälla för det offentliga och att den offentliga insynen därmed har kommersialiserats.

18.3 Myndigheternas service

Det förekommer redan nu att myndigheter lägger ut information på s.k. webbsidor. Det kan vara allmän information om myndigheten men även beslut och andra avgöranden. Sådan information blir tillgänglig för alla ”på nätet”, i framtiden kanske efter betalning. Sådana förfaranden är naturligtvis positiva från offentlighetssynpunkt och bör uppmuntras. Bestämmelsen i 15 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen om att myndigheterna skall ordna sin databehandling med beaktande av det intresse som allmänheten kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel för att ta del av allmänna uppgifter, bör kunna användas för att påverka myndigheterna i denna riktning. I grunden har det visserligen inte något direkt samband med offentlighetsprincipen; den ger allmänheten rätt att kräva att få ut all-

sökningen finns redovisad i kommitténs delbetänkande (SOU 1986:46) Myndigheternas försäljning av personuppgifter m.m.

männa uppgifter. Indirekt har ett sådant förfarande dock stor betydelse för tillgången till den offentliga informationen. Sådana handlingar, t.ex. myndighetens protokoll eller beslut, som går att hämta via nätet behöver inte bli föremål för en särskild begäran enligt 2 kap. TF.⁴²⁷

18.4 Behovet av elektronisk åtkomst

Den naturliga utgångspunkten måste enligt vår mening vara att allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar och andra uppgifter skall effektiviseras i samma omfattning som myndigheternas uppgiftsbehandling i allmänhet. Myndigheternas uppgiftsbehandling och – inte minst – uppgiftsöverföring effektiviseras och integreras alltmer med hjälp av modern teknik. Att mot denna bakgrund fortfarande låta allmänheten vara hänvisad till personliga besök hos myndigheterna för att ta del av handlingar eller till pappersutskrifter av elektroniskt lagrade uppgifter innebär från praktiska utgångspunkter att tillgången till information med stöd av offentlighetsprincipen inte tillåts öka så som på andra områden.

Man kan enligt vår mening förutse att det från myndigheternas sida kommer att upplevas alltmer som ett hinder och en fördyring av verksamheten att behöva hantera utlämnanden av uppgifter enligt offentlighetsprincipen på ett sätt som avviker från det normala. Troligen kommer pappersdokument även under den närmaste tiden att vara den huvudsakliga utlämnandeformen t.ex. när det gäller dokument som kräver undertecknande eller annan utställarangivelse. Det är antagligen inte någon djärv gissning att möjligheterna att ”säkra” innehållet i motsvarande elektroniska dokument kommer att bli fler och enklare. Den nya tekniken har hittills använts främst för att effektivisera myndighetens eget interna arbete och framställning av traditionella handlingar. Överföring av handlingar såväl mellan myndigheter som mellan enskilda och myndigheter kommer med säkerhet att genomgå motsvarande förändring, men det reser som nyss nämnts nya problem (Hur sker undertecknande? Hur säkerställs att innehållet inte har manipulerats? Vilket är original och vilket är kopia? osv.) Vi kommer inte att diskutera dessa frågor vidare utan konstaterar bara att

⁴²⁷ Datainspektionen har genom en generell författning (DIFS 1996:3) gett kommuner och landsting rätt att lägga ut vissa sådana handlingar på Internet. När det gäller beslut som rör enskilda skall personuppgifter dock tas bort (7 §).

med största sannolikhet kommer även sättet för överföring, inklusive utlämnande, av uppgifter att förändras från pappershantering mot elektronisk överföring.

De skäl som tidigare har anförts mot att låta allmänheten få del av handlingar i elektronisk form är i huvudsak inte gångbara längre. Risken att allmänheten förändrar eller förstör uppgifterna kan numera elimineras. Allmänheten kan få en begränsad tillgång till vissa logiskt avgränsade utrymmen som innehåller elektroniska handlingar eller register.⁴²⁸ Att det skulle vara för svårt för enskilda att använda datorprogrammen kan inte heller anföras som skäl för att hindra elektroniskt utlämnande. Digitaliseringen innebär emellertid en enorm effektivisering av möjligheterna att använda uppgifterna för vidare bearbetning. Förutom den tidigare nämnda frågan om ”exploateringsrätten” till uppgifterna är det frågan om eventuella intrång i den personliga integriteten som aktualiseras av denna effektivisering.

Ett av offentlighetsprincipens huvudsyften, att kontrollera myndigheterna, utförs i dagens samhälle främst av massmedia. Den journalistiska verksamheten utövas effektivt med hjälp av digital teknik. Det måste enligt vår mening anses opraktiskt och oekonomiskt att myndigheterna först framställer pappersutskrifter t.ex. av elektroniskt lagrade handlingar och överlämnar dessa till journalisten, som därefter åter skall ge uppgifterna elektronisk form.

Det är ofrånkomligt anser vi, att flödet av information – även av personlig natur – blir allt större i samhället. Det är också ofrånkomligt att uppgifter av privat natur förekommer elektroniskt i ökad omfattning. Den omständigheten att offentlighetsprincipen inte omfattar en rätt att få ut uppgifter i elektronisk form tycks inte ha hindrat kommersiella intressen från att komma åt de uppgifter de behöver – den som har råd kan alltså betala för informationen. Det är därför, enligt vår mening, inte mer än rimligt att även allmänheten får rätt till informationen i elektronisk form.

Sammanfattningsvis anser vi att offentlighetsprincipen måste följa med i den effektivisering av uppgiftsbehandlingen i stort som den nya tekniken har inneburit för myndigheterna. Även i det sammanhanget måste man dock överväga vilka risker för intrång i den personliga integriteten som detta kan medföra och hur dessa kan motverkas.

428 Genom att ge allmänheten en begränsad teknisk behörighet kan man utestänga den från de delar av informationssystemet som inte är offentligt.

18.5 Elektronisk presentation

18.5.1 Vid den aktuella myndigheten

Gällande rätt innebär i princip att om myndigheten har lämplig utrustning, är man skyldig att låta allmänheten använda den för att söka efter och ta del av allmänna handlingar. Den enskildes rätt är således i praktiken beroende av den tekniska nivån hos myndigheten. Att införa en längre gående skyldighet för myndigheterna att presentera handlingar och andra uppgifter med tekniska hjälpmedel är enligt vår uppfattning i nuläget inte meningsfullt. Det saknas anledning att tro att myndigheterna av principiella skäl vill motsätta sig att allmänheten får söka fritt bland dess allmänna handlingar via en terminal som är kopplad till myndighetens dator. Tvärtom måste det ofta vara enklare och billigare att hänvisa allmänheten till en presentationsterminal än att avsätta personalresurser för att leta efter handlingar. I takt med att myndigheterna får tekniskt stöd för informationsbehandling bör informationen göras åtkomlig för allmänheten med tekniska hjälpmedel.

I den traditionella miljön hade allmänheten inte någon rätt att fritt få gå in och söka i myndighetens arkiv eller aktskåp. Att låta allmänheten fritt få söka bland de elektroniska handlingar och i de databaser som finns hos myndigheten innebär givetvis i praktiken en utvidgning av offentlighetsprincipen. Detta är enligt vår mening en önskvärd utveckling.

Myndigheternas datorer innehåller uppgifter av olika valör. En stor del av uppgifterna är inte allmänna (t.ex. utkast i ord- och textbehandlingsprogram) och bör naturligtvis inte göras åtkomliga för visning enligt offentlighetsprincipen. Andra uppgifter är allmänna men kan vara föremål för sekretess. Dessa får inte heller visas utan föregående sekretessprövning, vilket förutsätter manuell hantering. Situationer som dessa bör vålla mindre problem men som anges i 15 kap. 9 § sekretesslagen och påpekas i de råd som Statskontoret lämnat på senare tid⁴²⁹ måste de beaktas när myndigheterna bygger upp sina system.

Sammanfattningsvis anser vi att myndigheternas skyldigheter att presentera handlingar eller andra uppgifter i elektronisk form inte bör utvidgas i nuläget. Regleringen bygger på att skyldigheten följer den praktiska

⁴²⁹ Toppledarforum, Offentlighet & IT – vägledning för den offentliga förvaltningen, Statskontoret 1995:14.

möjlighet som finns vid den enskilda myndigheten. Vi menar att det finns mycket som talar för att effektiviseringen i sig av myndigheternas verksamhet kommer att leda till att uppgifter i allt större utsträckning presenteras för allmänheten i elektronisk form.

18.5.2 Vid andra myndigheter

Genom att, som vi föreslagit, överge principen att allt som är tekniskt åtkomligt skall anses vara en vid myndigheten förvarad handling, återskapar man de myndighetsgränser som bör upprätthållas. Detta behöver dock inte innebära att allmänhetens faktiska möjligheter att ta del av information minskar. I den mån en myndighet har tekniska möjligheter att nå en annan myndighets informationstillgångar bör myndigheten vara skyldig att bistå den enskilde med en begäran om en allmän handling eller en annan sammanställning av uppgifter i en databas. Om myndigheten alltså genom en enkel knapptryckning kan förmedla uppgifter från en annan myndighet bör allmänheten kunna få den servicen. Det är inte meningen att uppgifterna därigenom skall betraktas som inkomna till myndigheten, utan det handlar om en ren förmedling. En av fördelarna med ett sådant system är att den myndighet som har en naturlig anknytning till informationen skall göra sekretessprövningen innan uppgifterna lämnas ut via den andra myndigheten (jämför avsnitt 16.2.3). En bestämmelse om myndigheternas skyldighet att på detta sätt ge service åt allmänheten bör införas i 15 kap. sekretesslagen.

18.6 Elektroniskt utlämnande

18.6.1 Elektroniskt utlämnande huvudregel

Bestämmelsen om att upptagningar inte behöver tillhandahållas i annan form än utskrift infördes samtidigt med datalagen. Som tidigare nämnts var syftet med bestämmelsen att undvika otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Man beförde nämligen att uppgifterna kunde bli föremål för vidare behandling i strid mot datalagens bestämmelser.⁴³⁰ Offentlighets-

⁴³⁰ Prop. 1973:33 s. 85.

och sekretesslagstiftningskommitténs förslag som låg till grund för bestämmelsen mötte kritik redan på den tiden. En rad remissinstanser ansåg bl.a. att det med hänsyn till den tekniska utvecklingen borde te sig alltmer naturligt och praktiskt att låta offentlighetsprincipen inrymma också direkt tillgång till datamedier. Det framhölls även från vissa att den föreslagna spärren var bristfällig, eftersom man med hjälp av optisk läsning (skanning) skulle kunna bygga upp sådana dataregister enbart med hjälp av utskrifter av upptagningar som myndigheterna är skyldiga att lämna ut.

Vi anser att tiden nu är mogen att lämna pappershanteringen även när det handlar om att lämna ut uppgifter enligt offentlighetsprincipen. Myndigheterna bör i princip ha en skyldighet att, inte bara visa utan även, lämna ut allmänna handlingar och andra uppgifter i elektronisk form. Det bör vara upp till den enskilde beställaren att välja i vilken form han vill ha uppgifterna. Vi är medvetna om att det finns problem och hinder för att uppnå detta mål, men det är viktigt att slå fast att det är detta som vi strävar mot. Ett sådant system bör på sikt även gynna effektiviteten vid myndigheterna.

18.6.2 Elektroniskt innehav är en förutsättning

För att myndigheterna skall kunna förpliktas lämna ut uppgifter i elektronisk form krävs naturligen att de faktiskt har tillgång till uppgifterna i elektronisk form. När det gäller handlingar som kräver undertecknande, t.ex. domar eller beslut, kommer det i praktiken även en tid framöver att vara så att utlämnande sker i pappersform. För att det skall kunna ske elektroniskt utlämnande krävs nämligen att handlingen har "låsts" t.ex. med en digital signatur. Detta är rutiner som inte kan sägas vara allmänt spridda bland myndigheterna ännu. Det är således en förutsättning för elektroniskt utlämnande att myndigheten har originalhandling i elektronisk form. När det gäller andra uppgiftssammanställningar och där en icke underskriven handling kan godtas, t.ex. registerutdrag, finns det större förutsättningar redan i dag att lämna ut elektroniskt.

18.6.3 Skyldigheten följer myndighetens tekniska utvecklingstakt

Redan nu kan myndigheterna välja att lämna ut handlingar i elektronisk form, i den mån det finns tekniska möjligheter och sådana rutiner inte för-

hindras på grund av särskilda föreskrifter. Utlämnandet kan gå till på många sätt. Uppgifterna kan lämnas på en diskett eller annat sådant medium. De kan också skickas direkt till mottagarens dator via nät. Det finns egentligen inga tekniska hinder längre för överföring av uppgifter elektroniskt. Praktiska hinder som att mottagarens dator måste ha tillgång till vissa program för att kunna läsa uppgifterna måste dock överbryggas.

Den tekniska utvecklingen går visserligen snabbt, men det är inte säkert att det ännu finns lösningar på alla problem av detta slag. Myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter på grund av offentlighetsprincipen kan kanske i vissa stycken anpassas efter de lösningar som är tekniskt möjliga och ekonomiskt effektiva. Att kräva att alla myndigheter skall lämna ut uppgifter i en viss elektronisk form är enligt vår mening inte realistiskt i nuläget. Precis som vid presentation av uppgifter hos myndigheten måste det vara myndighetens tekniska utrustning och kompetens som är avgörande. Något absolut krav på elektroniskt utlämnande kan därför enligt vår mening inte införas. Allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar är redan nu i viss mån anpassad efter vad som kan åstadkommas inom rimliga gränser.⁴³¹

Vårt förslag blir därför att ta bort bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF om att en myndighet inte är skyldig att lämna ut en upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. I stället bör det införas en rätt för allmänheten att få en allmän handling eller en annan uppgiftssammansättning i elektronisk form. Endast om det möter betydande hinder, t.ex. därför att myndigheten saknar tekniska hjälpmedel för utlämnande, bör en sådan begäran avslås. Allmänheten bör, bl.a. av säkerhetsskäl, inte heller ha någon rätt att kräva att myndigheten skall använda utrustning som den enskilde tillhandahåller för att möjliggöra elektroniskt utlämnande. En begäran om elektroniskt utlämnande skall helt enkelt bifallas om myndigheten med sin tekniska utrustning och utan större besvär kan tillmötesgå begäran. Begäran skall givetvis behandlas med samma krav på skyndsamhet som nu.

431 En myndighet är t.ex. inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, *om betydande hinder möter* (2 kap. 12 § 2 st. TF). Allmänheten är då hänvisad till att ta del av handlingen i form av kopia eller avskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa kopia av karta, ritning, bild eller vissa upptagningar, *om svårigheter möter* och handlingen kan tillhandahållas på stället (2 kap. 13 § 1 st. TF).

18.6.4 Sättet för utlämnande

18.6.4.1 On-lineuppkopplingar

Som nämnts ovan kan utlämnande av handlingar eller andra uppgifter i elektronisk form ske på olika sätt. Det enklaste fallet är att en handling, enligt nuvarande rutin, lämnas ut först efter en preciserad begäran från den enskilde. Ett sådant förfarande är enligt vår mening en förutsättning för att myndigheten skall kunna göra en korrekt sekretessbedömning. Uppgifterna kan lämnas till den enskilde på en diskett eller överföras direkt till en bärbar hårddisk. Det kan också gå till så att den enskilde skickar en begäran via e-post till myndighetens elektroniska adress och att myndigheten svarar med att (efter sekretessprövning) översända den efterfrågade handlingen över nätet. (Så länge det handlar om en begränsad mängd uppgifter borde det dessutom vara ofarligt från integritetssynpunkt – frågan om massuttag diskuteras nedan.)

Eftersom det är tekniskt möjligt, kan man även överväga att låta allmänheten via s.k. on-lineuppkopplingar få fritt söka och hämta information från myndighetens dator. Med on-lineuppkoppling menar vi i detta sammanhang att man låter allmänheten koppla upp sig direkt mot myndighetens dator utan att det finns någon "mellanhand" som tar ställning till begäran. Man skulle med andra ord inte behöva gå till myndighetens presentationsterminal för att t.ex. via sökkommandon finna de uppgifter man är intresserad av. Via on-lineuppkopplingen skulle man både kunna ta del av uppgifterna och hämta hem dem i elektronisk form till den egna datorn. Ett sådant system skulle onekligen ha många fördelar. Allmänhetens tillgång till offentlig information skulle öka i betydande grad och myndigheterna skulle inte behöva lägga ner tid (och därmed pengar) på att plocka fram och lämna ut handlingar.

Modellen har emellertid även nackdelar. Det skulle bli möjligt för en enskild att överföra stora informationsmängder från olika myndigheter till en egen dator och man skulle från det offentliga helt tappa kontrollen över hanteringen av t.ex. personuppgifter. Ett sätt att möta problemet kan vara att avidentifiera handlingarna och dölja sådana uppgifter som anses kräva individuella sekretessbedömningar (se vidare om generalisering av sekretessen nedan). Det får dock enligt vår mening anses mycket svårt att genom generella regler ange vilka uppgifter som skall döljas, och den arbetsinsats som skulle krävas torde bli tämligen omfattande. Med hänsyn till att det kan uppstå risker för intrång i enskildas personliga integritet och för att

kunna upprätthålla ett system med individuell sekretessprövning vid varje utlämnandetillfälle, vill vi inte förorda att en sådan lösning görs obligatorisk.

Man kan givetvis ifrågasätta varför allmänheten skall ha rätt att via en presentationsterminal fritt söka bland och läsa myndighetens handlingar och andra uppgifter men inte ha denna rätt via en uppkopplad dator t.ex. hemifrån eller från en tidningsredaktion. Det avgörande är, enligt vårt sätt att se det, att i det förra fallet kan man bara läsa uppgifterna medan man i uppkopplingsfallet även kan hämta hem uppgifterna i elektronisk form.

Vi anser således att samma regler skall gälla för den grundlagsfästa rätten att få ut handlingar och andra uppgiftssamlingar i elektronisk form som för manuellt utlämnande. Det skall även i fortsättningen krävas en preciserad begäran. En sådan kan t.ex. ställas till myndighetens elektroniska adress och myndigheten kan svara genom att skicka den efterfrågade handlingen i elektronisk form (i den mån myndigheten har denna möjlighet).

Vi vill emellertid tillägga att om och när myndigheterna kan ordna sina handlingar och databaser så att det blir riskfritt att låta allmänheten hämta ut uppgifter on-line så ser vi inte några principiella invändningar mot att så sker. Det skulle öka offentlighetsinsynen och det skulle på lång sikt otvivelaktigt bli billigare för myndigheterna. Den lagstiftning vi föreslår lägger inte några hinder i vägen för myndigheterna att lämna ut uppgifter på sådant sätt.

18.6.4.2 *Format*

Det kommer ibland att saknas tekniska förutsättningar för att överföra uppgifter i elektronisk form till en enskild som begär det. I ett samhälle där den digitala kommunikationen spelar en alltmer central roll kommer naturligen kraven på standardisering av data att öka. Ännu en tid måste man dock räkna med vissa hinder vid överföring av data som beror på att man använder olika programvaror. I det sammanhanget är det viktigt att inte den enskilde blir helt beroende av myndighetens val av format. Rätten att få ut uppgifter i elektronisk form blir annars illusorisk. I den mån det är möjligt för myndigheten bör den enligt vår mening vara skyldig att tillmötesgå ett önskemål från en enskild om uppgifternas format. Det kan inte krävas att myndigheten köper in nya programvaror för att kunna lämna ut uppgifter i elektronisk form. I den mån myndigheten med en enkel åtgärd – t.ex. en konvertering som kan utföras enkelt – kan tillmötesgå en begäran

om att uppgifterna skall lämnas ut i ett format som passar mottagaren, är det rimligt att den tillgodoses. Det krävs att den enskilde framställer en begäran som är så preciserad att myndigheten kan ta ställning till om den kan bifallas eller inte. Myndigheten bör vara skyldig att lämna de upplysningar som krävs för att den enskilde skall kunna framställa en sådan preciserad begäran. Myndigheternas skyldigheter i de avseenden som nu berörts bör tas in bland servicebestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen.

18.6.5 Massuttag

Av de argument som tidigare har anförts mot utlämnande av uppgifter i elektronisk form kvarstår, som vi tidigare anført, risken för otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Denna risk kan sägas hänga samman med digitaliseringen i sig. Att lämna ut en enstaka personuppgift som inte är sekretessbelagd via ett elektroniskt medium kan inte i sig sägas utgöra ett integritetsintrång. Om en tidning t.ex. publicerar uppgifter om var en känd persons barn går på dagis kan detta visserligen uppfattas som ett integritetsintrång, men det har i huvudsak inget med saken att göra om tidningen har fått uppgiften på papper eller i elektronisk form (eller muntligt för den delen). Digitaliseringen av enstaka uppgifter medför visserligen att det går fortare att få tag i dem, men detta kan knappast sägas utgöra ett otillbörligt integritetsintrång.

Det är de ökade möjligheterna till lagring och bearbetning när uppgiften har elektronisk form som är det främsta problemet. I det sammanhanget kommer man in på diskussionen om massuttag. Vad händer om någon begär att få myndighetens *alla* handlingar? En sådan begäran kan inte sägas vara otillräckligt preciserad. Med modern teknik är den inte heller opraktisk. Om detta var möjligt skulle man på ganska kort tid kunna hämta hem och lagra myndigheters hela databaser i sin egen dator. Man skulle därefter med hjälp av ett sökprogram snabbt finna alla anteckningar rörande en viss person. Ett annat exempel som tidigare uppmärksammats i åtskilliga sammanhang är företagets intresse att utnyttja personuppgifter t.ex. för direktreklam. Departementschefen uttalade i prop. 1990/91:60 (s. 43) förståelse för att medborgarna kan känna irritation över att uppgifter som de är skyldiga att lämna till myndigheter i olika sammanhang används för helt andra syften än de samlats in för, t.ex. för kommersiella ändamål.

Tekniken kan också medföra att man i viss mån underminerar det skydd för integriteten som registerlagarnas sökbegränsningar innebär. Myndigheten får kanske i sitt ärendehanteringssystem inte utföra sök-

ningar på begreppet "nationalitet" och därigenom få alla personer sorterade efter nationalitet; sådana sammanställningar är i vissa sammanhang önskade. Men om allmänheten får tillgång till myndighetens beslut i elektronisk form där nationaliteten står angiven kan den som vill genom att använda ordbehandlingsprogrammets sökfunktioner ganska enkelt få fram sådana sammanställningar. Det kräver visserligen några ytterligare handgrepp men det går ändå ganska fort. Mot detta kan invändas följande. Myndighetens beslut är offentliga och en nationalitetssammanställning kan ändå göras genom att den enskilde begär alla besluten i form av utskrift eller går till myndigheten och läser dem. Det är sant. Men det blir betydligt omständligare och utförs sällan eller aldrig i praktiken.⁴³² Elektronisk åtkomst till uppgifter medför, på motsvarande sätt, att det blir möjligt att sammanställa uppgifter från olika myndigheter (sankörning) som myndigheterna själva inte får utföra mellan sig.

En tänkbar modell kunde vara att avidentifiera de elektroniska handlingarna eller registerutdragen innan de lämnas ut, dvs. utesluta alla personuppgifter t.ex. i ett beslut. Det skulle emellertid, som tidigare anförts, vara förenat med svårigheter att i förväg avgöra vilka uppgifter som skulle utelämnas. Ytterligare en metod kunde vara att utesluta uttag av en viss storlek från offentlighetsprincipen.⁴³³ En sådan metod har förkastats tidigare eftersom det är näst intill omöjligt att göra en sådan avgränsning.⁴³⁴ Metoden är inte heller enligt vår mening bra. Det är inte bara mängden uppgifter som är intressant i sammanhanget utan även vilken typ av uppgifter det gäller. Det finns mer eller mindre känslig information. Enligt vår mening är det omöjligt att på något sådant sätt särbehandla massuttagen med en bibehållen offentlighetsprincip.

Kravet att allt utlämnande av allmänna handlingar eller andra uppgifter i princip skall föregås av en sekretessprövning utgör enligt vår mening i praktiken ändå ett ganska effektivt hinder mot att alltför stora informa-

432 De tankar som tidigare fanns om att enskilda skulle skanna in utskrifter och därefter bearbeta uppgifterna vidare i en egen dator tycks inte ha blivit verklighet.

433 Data- och offentlighetskommittén föreslog bl.a. att en myndighet skulle vara skyldig att lämna ut en stor mängd upptagningar för ADB i form av utskrift, bara om ett sådant uttag ändå skulle ske för eller var förberett för myndighetens egen verksamhet.

434 Det fanns enligt departementschefen i prop. 1990/91:60 s. 45 anledning att tro att många myndigheter redan i den egna verksamheten använder sina register för vissa massuttag, dvs. de kan göras med rutinbetonade åtgärder. Hon pekade även på problemet att avgöra vad som är en "stor mängd upptagningar".

tionsmängder lämnas ut i elektronisk form. Sekretessprövningen kommer att ta tid, det är bara själva utlämnandet av handlingen som går snabbare. Det finns visserligen en risk för att det i större omfattning än nu begärs ut stora informationsmängder eftersom det är så mycket lättare att hantera informationen med modern teknik.⁴³⁵ Detta kan föranleda myndigheterna att i större omfattning ställa materialet till förfogande i "avidentifierad" form enligt en modell som har skisserats ovan. På så sätt kan man troligen undvika en del yrkanden om uttag enligt 2 kap. TF.

I övrigt anser vi att de olägenheter och intrång som kan uppstå bör mötas på annat sätt. Det är missbruket av uppgifterna som bör hindras, inte utfåendet. I det sammanhanget utgör persondatalagen ett viktigt inslag. Kanske skall regleringen kring utnyttjandet av uppgifterna förändras t.ex. genom ett starkare straffrättsligt skydd för den personliga sfären (se avsnitt 6.2) eller ökade krav på massmedia att inte publicera uppgifter av privat natur. Registerförfattningarnas gallringsregler och bestämmelser om att vissa personuppgifter inte får ges elektronisk form över huvud taget utgör vidare skydd för missbruk.

Slutligen kan vi erinra om bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen som innebär att det gäller sekretess för personuppgifter hos myndigheten om det kan antas att ett utlämnande av uppgifterna skulle medföra att de blir föremål för automatisk databehandling i strid med persondatalagen.⁴³⁶ Den föreslagna persondatalagen innehåller t.ex. ett principiellt förbud mot behandling av känsliga personuppgifter. Endast i vissa speciellt angivna fall är sådan behandling tillåten. I den mån myndigheten kan misstänka att uppgifterna kommer att bli föremål för behandling, annat än att en enskild tar del av dem för egen del, kan och skall myndigheten vägra utlämnande i elektronisk form. Handlingar som t.ex. innehåller uppgifter om begångna brott (och som inte har avidentifierats av myndigheten) bör antagligen inte lämnas ut till enskilda i elektronisk form annat än i mindre omfattning eftersom behandling av sådana uppgifter enligt persondatalagen endast får utföras av myndighet. Det kan också bli aktuellt att vägra utlämnande i elektronisk form om det handlar om stora mängder av uppgifter, s.k.

⁴³⁵ Det är ju redan nu fullt möjligt att begära ut alla brottmålsdomar från en tingsrätt i form av papperskopior. Emellertid är det nog inte många som gör det bl.a. eftersom materialet är svårhanterligt. Kan man få domarna i elektronisk form är situationen en annan.

⁴³⁶ I en sådan situation har myndigheten alltså möjlighet (och skyldighet) att närmare undersöka vem som begär uppgifterna och för vilket syfte.

massuttag, där man kan misstänka att uppgifterna kommer att behandlas på ett otillåtet sätt. Persondatalagen omfattar visserligen inte behandlingar som utförs i syfte att framställa grundlagsskyddade yttranden (se 7 § i den föreslagna persondatalagen). Det skulle därför inte föreligga hinder att lämna ut även stora mängder uppgifter i elektronisk form t.ex. till en journalist. Emellertid får den reglering som finns på yttrandefrihetsområdet antas motverka att detta leder till otillbörliga förfaranden.

Sammantaget anser vi att risken för att det skulle ske ökade intrång i den personliga integriteten om massuttag sker av uppgifter i elektronisk form inte bör överdrivas. Det kan antas att kommersiella intressen redan nu har tillgång till stora mängder av personuppgifter genom myndigheternas försäljning av uppgifter i elektronisk form. Enligt vår mening är risken inte så stor att man av hänsyn till denna även i fortsättningen måste hänvisa allmänheten till utlämnande på papper. De olägenheter som kan uppstå bör angripas genom att en olämplig användning av uppgifterna beivras. I det sammanhanget utgör persondatalagen ett viktigt inslag.

18.7 Avgifter

18.7.1 Avgifter för utlämnande enligt 2 kap. TF

Liksom när det gäller allmänhetens rätt att få ut t.ex. kopior på papper av handlingar är det rimligt att myndigheterna får ta betalt för vad det kostar att lämna ut handlingar eller andra uppgiftssammanställningar i elektronisk form. Man kan våga anta att det inom en snar framtid finns lösningar för att hantera även mindre betalningstransaktioner på ett ekonomiskt effektivt sätt. Vi har inte möjlighet att inom ramen för detta arbete närmare överväga frågor om avgifternas storlek osv. Det ingår i Grunddatabasutredningens uppdrag (dir. 1996:43) att utreda bl.a. finansiering och prissättning av de stora samhällsdatabaserna, och vi vill inte föregripa utredningens arbete. Enligt vår mening kan det i och för sig finnas goda skäl att, precis som när det gäller traditionella handlingar, låta små uttag vara avgiftsfria.⁴³⁷

⁴³⁷ Enligt 16 § avgiftsförordning (1992:191) är de första nio sidorna gratis.

18.7.2 Försäljning av personuppgifter

Som nämnts förekommer det försäljning av bl.a. personuppgifter vid myndigheter. Försäljningen får enligt gällande rätt ske endast om det finns stöd i lag eller förordning eller efter beslut av regeringen (7 § datalagen).⁴³⁸ Sådan försäljning sker vid sidan av utlämnande enligt offentlighetsprincipen redan på den grunden att uppgifterna lämnas i elektronisk form. Ibland har myndigheten kanske gjort vissa bearbetningar eller sammanställningar som går utöver ”rutinmässiga åtgärder” och tar betalt för det arbete som man har lagt ner. Det finns även register som har inrättats direkt för försäljning av uppgifter till allmänheten, t.ex. SPAR och det allmänna företagsregistret (BASUN).⁴³⁹ Hur går det med försäljningen av uppgifter från sådana register om offentlighetsprincipen får omfatta även uppgifter i elektronisk form?

Det finns enligt vår mening inget som hindrar att man även i fortsättningen tar betalt för uppgifterna. Uttagen från sådana register får i regel antas ske för kommersiella ändamål, och det är enligt vår mening inte orimligt att man får betala de kostnader som direkt och indirekt är förenade med uttaget. Den som vill vidareförädla uppgifterna (i den mån det är tillåtet enligt persondatalagen) får med andra ord betala för ”basmaterial” och kan därefter ta betalt för sin förädling.⁴⁴⁰ De eventuella krav på ensamrätt till uppgifter i elektronisk form som enskilda företag kan ha skaffat sig genom avtal med en myndighet kan dock komma i konflikt med offentlighetsprincipen.

438 Någon motsvarighet till 7 § datalagen finns inte i vårt förslag till ny persondatalag. Det förslaget innehåller inte i sig något hinder mot utlämnande enligt offentlighetsprincipen.

439 Prop. 1990/91:60 s. 47.

440 Regeringen har i den s.k. IT-propositionen (1995/96:125) bl.a. tagit upp frågan om utvecklingen av samhällets grunddatabaser, t.ex. de centrala registren över personer och företag, och förklarat att frågan kommer att bli föremål för vidare utredning. I det sammanhanget nämns även frågan om prissättningen på informations-tjänsterna (s. 45–46). Grunddatabasutredningen (dir 1996:43) har därefter bl.a. fått i uppdrag att behandla frågan om finansiering och prissättning av sådana databaser.

18.8 Sammanfattning

Även när myndigheterna lämnar ut (överför) uppgifter enligt offentlighetsprincipen, bör det kunna ske i elektronisk form. Skyldigheten måste dock, precis som när det gäller presentation av uppgifter, anpassas efter myndighetens tekniska förutsättningar. Allmänheten bör inte heller i fortsättningen ha någon rätt att via s.k. on-lineuppkopplingar själv hämta handlingar eller andra uppgifter ur myndighetens dator. Detta hindrar givetvis inte att myndigheten lägger ut valda delar av sitt informationsmaterial på s.k. webbsidor där allmänheten fritt kan söka och hämta uppgifter.

Risken för otillbörligt intrång i den personliga integriteten när handlingar och andra uppgifter lämnas ut i elektronisk form motverkas dels genom att varje utlämnande måste föregås av en sedvanlig sekretessprövning (där bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen utgör ett särskilt skydd för personuppgifter i elektronisk form), dels genom de begränsningar för vidare behandlingar av uppgifter som persondatalagen uppställer.

18.9 En preliminär sekretessprövning

18.9.1 Elektroniska handlingar

Sådana handlingar som i regel inte skall lämnas ut utan sekretessprövning i varje enskilt fall måste hållas avskilda i systemet (t.ex. så att de bara visas av programmet för personer med viss kvalificerad behörighet) och lämnas ut först efter en riktig sekretessprövning. För att man skall kunna låta allmänheten självständigt, t.ex. via en presentationsterminal, ta fram uppgifter ur myndighetens dator krävs det därför ofrånkomligen en viss preliminär sekretessbedömning av den enskilda handlingen, inte när handlingen begärs utlämnad utan, när den förs in i myndighetens datorsystem. Det hindrar givetvis inte att den aktuella handlingen, efter en särskild begäran, lämnas ut efter en sedvanlig sekretessprövning. Information får dock inte utelämnas, utan det måste framgå att uppgifterna finns men att de lämnas ut först efter särskild begäran. Det återstår då för allmänheten att begära att

handlingen eller uppgiften lämnas ut efter en sedvanlig sekretessprövning.⁴⁴¹

18.9.2 Databaser

Det är tekniskt enkelt att skapa program som sekundsnabbt sammanställer och presenterar uppgifter ur databaser i önskade konstellationer. Vitsen med att låta allmänheten ta del av uppgifter via en presentationsterminal går förlorad om varje sådan sökning måste sekretessprövas av myndigheten. För att det skall fungera i praktiken måste den enskilde få sitta själv och fritt använda tillgängliga sökfunktioner. Detta kräver att myndigheten har gjort en preliminär sekretessbedömning av alla uppgifter och sökmöjligheter som görs åtkomliga. De uppgifter och sökmöjligheter som bedöms kunna vara omfattade av sekretess måste då undantas från elektronisk åtkomst och lämnas ut bara efter särskild sekretessprövning.

För att undvika sådana sekretessprövningar som i praktiken skulle kunna bli tämligen omfattande har man i vissa fall i stället, med likställighetsprincipen som grund, förbjudit sådana sökningar som kan vara integritetskränkande.⁴⁴² Prövningen av vilka sökningar och sammanställningar som skall "döljas" och vilka som skall tillåtas sker i själva verket numera vid tillkomsten av de registerförfattningar som reglerar myndigheternas uppgiftsbehandling. Sådana sökningar och sammanställningar som anses integritetskränkande förbjuds helt enkelt. Det är långt i från säkert att alla uppgiftssammanställningar som är resultat av sådana sökningar skulle anses integritetskränkande, men för att undvika ett opraktiskt system där varje resultat bedöms för sig, förbjuder man vissa sökningar helt. Den stora skillnaden när det gäller enstaka känsliga uppgifter som är sekretessbelagda är att myndigheten fortfarande själv har tillgång till dem, medan

441 Med modern teknik bör man kunna underlätta utlämnande av handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter. En elektronisk handling framställs ju "på nytt" varje gång den visas. Man bör på ett enkelt sätt kunna dölja känsliga uppgifter vid framtagning av handlingen i stället för att som i den manuella miljön kopiera och stryka för hand innan handlingen lämnas ut.

442 Det är t.ex. tillåtet i tingsrättens målhanteringssystem att söka på en viss tilltalads namn och därigenom få fram uppgiften att han är åtalad för mord, men det är inte tillåtet att genom att söka på "mord" få fram hans namn. I den första situationen kan man förutsätta att den intresserade i vart fall känner till att en viss person är tilltalad. I det andra fallet avslöjas hans namn mera av en slump, och det kan sägas vara ett intrång i hans personliga integritet.

ett förbud mot vissa känsliga sökningar innebär att varken myndigheten eller allmänheten har tillgång till dem.

Man kan överväga att i stället för att förbjuda sådana sökningar helt använda sekretessinstrumentet i större omfattning. Ett sådant system gör det möjligt för myndigheterna att skapa uppgiftssammanställningar som allmänheten, efter sekretessprövning, i vissa fall inte får se. Detta kan ordnas tekniskt genom att vissa sökfunktioner inte görs direkt åtkomliga på elektronisk väg utan får användas först efter särskild sekretessprövning. Ett sådant förfarande kan inte sägas strida mot likställighetsprincipen i större omfattning än vad sekretessbeläggningen av enskilda uppgifter gör. Genom ett sådant system kan man också skapa ett starkare skydd för den personliga integriteten.

För att den nya tekniken skall utgöra ett effektivt stöd för offentlighetsprincipen är det emellertid bättre att bedömningen av vilka sökningar och sammanställningar som av hänsyn till den personliga integriteten inte bör få utföras liksom nu görs redan när programmet konstrueras eller tas i bruk. Precis som när det gäller vanliga sekretessregler bör riksdagen ytterst göra dessa bedömningar, när det gäller sökningar, sammanställningar och andra behandlingar, i de registerförfattningar (eller beslut grundade på bestämmelser i sådana författningar) som redan nu reglerar detta.

18.9.3 Sammanfattning

Vi anser att sekretessprövningen i den elektroniska miljön måste alltmer utgå från preliminära bedömningar. Detta är en förutsättning för att den digitala tekniken på ett effektivt sätt skall kunna utnyttjas för att öka den offentliga insynen i myndigheternas verksamhet. Systemet med individuell prövning av varje uppgiftsutlämnande har i praktiken redan övergetts av vissa myndigheter (i vart fall hos dem som använder presentationsterminaler). Systemet bygger på att de uppgifter som, enligt en preliminär bedömning, aldrig kan bli föremål för sekretess läggs ut för direkt åtkomst t.ex. via en presentationsterminal. Utlämnande av andra uppgifter som kräver prövning i varje enskilt fall måste alltså hanteras manuellt. Den allmänt hållna bestämmelsen i 2 kap. 14 § TF om hur en begäran om att få ta del av allmänna handlingar skall hanteras behöver i princip inte ändras för att detta skall vara möjligt.

19 Biblioteksregeln

Vårt förslag till ny avgränsning av en myndighets informationstillgångar innebär att bestämmelsen i 2 kap. 11 § andra stycket TF kan tas bort eftersom den inte längre fyller någon funktion. Detta medför också att regleringen kring biblioteksundantaget kan bli teknikneutral. En referensbok skall behandlas på samma sätt om den är tryckt på papper, om den finns på en cd-romskiva eller om den finns t.ex. på en hårddisk i en av myndighetens datorer.

19.1 Bakgrund

En begränsning av offentlighetsprincipen följer av "biblioteksregeln" i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF. Enligt bestämmelsen anses bl.a. tryckta skrifter, ljud- eller bildupptagningar eller andra handlingar som ingår i bibliotek inte som allmänna handlingar. Bestämmelsen tar sikte både på sådana myndigheter som har biblioteksverksamhet till huvuduppgift och på samlingar av typ hand- eller referensbibliotek som finns hos myndigheter med andra arbetsuppgifter, även t.ex. hos domstolar. För att en handling skall omfattas av bestämmelsen krävs att den ingår som en beståndsdel i en samling av handlingar organiserade på sådant sätt att de enligt vanligt språkbruk är att betrakta som bibliotek.⁴⁴³

En myndighets åtkomst till externa databaser som utgör bibliotek hos andra än myndigheter faller utanför begreppet allmän handling. Detta framgår motsatsvis av bestämmelsens andra stycke. Enligt den regeln gäller biblioteksundantaget inte upptagning för automatisk databehandling i sådant register som myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet. Vid den bestämmelsens tillkomst nämndes två typer av hand-

⁴⁴³ Prop. 1975/76:160 s. 179–180.

lingar som därmed skulle falla utanför offentlighetsprincipen; databastjänster som erbjuds via telenätet och referensmaterial på cd-rom medium.⁴⁴⁴ Myndighetsdatabaser som andra myndigheter har tillgång till torde inte vara undantagna från offentlighetsprincipen på grund av biblioteksregeln.⁴⁴⁵

19.2 Överväganden

19.2.1 Allmänt

Vår uppgift är att analysera bestämmelsen i 2 kap. 11 § andra stycket mot bakgrund av utvecklingen mot globala nätverk. Som vi tidigare beskrivit har IT-utvecklingen sedan bestämmelsen tillkom varit närmast explosionsartad särskilt inom området för telekommunikation (se avsnitt 15.1). Överföring av data via nät ersätter i allt större omfattning skriftlig och muntlig kommunikation. Myndigheterna behöver inte alltid träffa överenskommelser med andra subjekt, privata eller offentliga, för att få tillgång till information. Allt som läggs ut på nätet blir tillgängligt för alla. Den analys vi gjort visar att den s.k. tillgänglighetsprincipen i 2 kap. TF inte fungerar i denna nya situation. Det är inte rimligt att betrakta de enorma informationsmängder som är tillgängliga via nät som allmänna handlingar.

19.2.2 Vårt förslag

Vårt förslag till ny begreppsapparat i 2 kap. TF innebär att det skall finnas gränser för vad som är en myndighets information. Bara på grund av att det

444 Prop. 1990/91:60 s. 75.

445 Vid tillkomsten av bestämmelsen i andra stycket konstaterade departementschefen att en ADB-upptagning omfattas av biblioteksregeln om upptagningen används i myndighetens verksamhet på samma sätt som böcker i ett bibliotek. Lagrådet uttalade i lagstiftningsärendet att undantaget för icke-myndighetsdatabaser i själva verket innebar en begränsning av biblioteksregeln eftersom den aldrig blev tillämplig på myndigheter (alltså inte heller på externa databaser som är tillgängliga för den andra myndigheten). Departementschefen uttalade i det sammanhanget att myndigheternas databaser i allmänhet torde innehålla enbart allmänna handlingar, och att det därför inte fanns någon anledning att inskränka allmänhetens rätt att ta del av en sådan databas (prop. 1990/91:60 s. 31).

är möjligt för myndigheten att läsa eller hämta uppgifter via t.ex. Internet, skall inte detta medföra att allt som finns på nätet anses ingå i myndighetens informationstillgångar. Men om uppgifter väl hämtas och sparas i en databas som tillhör myndigheten blir de naturligtvis del även av den myndighetens information. Om uppgifterna sedan är allmänna får prövas i enlighet med reglerna i 2 kap. TF. Vid den bedömningen spelar den ”riktiga” biblioteksregeln en väsentlig roll i praktiken. Tidningsartiklar, informationsmaterial osv. som hämtas via nät omfattas precis som motsvarande material i tryckt form av biblioteksundantaget.

Med andra ord skall det inte ha någon betydelse om materialet i t.ex. en bok är tillgängligt för myndigheten i formen av en tryckt pappersskrift, på en cd-romskiva eller direkt från en databas där myndigheten har sparat det. Det kan ibland kanske vara oklart vilket material som har ”bibliotekskaraktär”, dvs. vad som är referensmaterial hos myndigheten, men den gränsdragningen får inte kompliceras ytterligare av att olika regler gäller beroende på vilken form materialet har.

Vårt förslag till ny begreppsapparat innebär alltså att regeln i 2 kap. 11 § andra stycket TF kan tas bort. För att göra lagen tydlig och teknikneutral bör den egentliga biblioteksregeln moderniseras i enlighet med vad som nyss sagts.

20 Myndigheters datorprogram

Om myndigheterna använder hjälpmedel för att fatta s.k. automatiserade beslut bör de vara skyldiga att för allmänheten hålla tillgängligt beskrivningar över hur programmen fungerar. Vi anser att en sådan rätt är ett väsentligt inslag i allmänhetens möjligheter att kontrollera och få insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsinsynen bör därför förstärkas på detta sätt. Allmänhetens rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form bör inte utsträckas till att omfatta myndigheternas datorprogram eftersom det då skulle uppstå intrång i upphovsrätten till programmen.

20.1 Inledning

Myndigheterna använder för sin verksamhet olika typer av datorprogram. Med sådana program avser vi de instruktioner som styr datorns behandling av uppgifter (programkod). Programmen kan vara av skilda slag och avse olika typer av behandlingar; ordbehandling, kalkylering, ritning, bokföring, registrering, kommunikation osv. Andra program gör det möjligt att överföra, hämta eller visa uppgifter från andra datorer. Det finns också program som har till uppgift att styra andra program eller utgöra länk mellan program. En del program innehåller mer eller mindre avancerade funktioner för beslutsstöd, dvs. de regler som myndigheten skall tillämpa t.ex. vid beslut i en viss typ av ärenden finns inlagda i datorn. Myndighetens beslut fattas genom att datorn tillämpar de inlagda reglerna – man talar om automatiserade beslut. Vissa av de program som myndigheterna använder sig av är inköpta på den kommersiella marknaden medan andra har utvecklats eller modifierats av myndigheterna själva.

I detta avsnitt diskuterar vi frågan om offentlighetsprincipens tillämpning på myndigheters datorprogram. Diskussionen handlar således inte om de sakuppgifter som hanteras i programmen, utan om själva programmen (programkoden). Det finns två aspekter på frågan. Den första gäller myn-

digheternas rätt att använda upphovsrättsligt skyddade program för att låta allmänheten ta del av de allmänna uppgifter som programmen hanterar. För det andra rör det allmänhetens rätt att med stöd av offentlighetsprincipen ta del av programkod. (Frågan om allmänhetens rätt att få ut allmänna sakuppgifter i elektronisk form har vi tidigare behandlat i avsnitt 18.)

20.2 Det upphovsrättsliga skyddet av datorprogram

20.2.1 Allmänt

Datorprogram och designmaterial som tas fram inför konstruktionen av sådana program är upphovsrättsligt skyddade (1 kap. 1 § URL⁴⁴⁶). Någon närmare definition av begreppen datorprogram och designmaterial har inte gjorts i den upphovsrättsliga lagstiftningen.⁴⁴⁷ Med datorprogram brukar man avse sådana instruktioner som erfordras för att en dator skall kunna arbeta, och med designmaterial resultatet av sådant arbete som leder till utvecklingen av datorprogram. Datorprogram kan förekomma i olika former. Man brukar skilja mellan ”källkod” och ”objektkod”, där källkoden utgör programmet skrivet i en form som kan uppfattas av människor som har viss kunskap och objektkoden en form av programmet som bara kan uppfattas av en maskin (maskinläsbar). I den senare formen kan programmet finnas på ett materiellt underlag t.ex. på en diskett, ett magnetband eller chips eller direkt inmatat i datorn. Designmaterial kan i princip ha vilken form som helst t.ex. en beskrivning, ritning eller skiss.

För att omfattas av upphovsrätt måste produkten ha nått s.k. verkshöjd. Innebörden av det villkoret får bedömas från fall till fall. Allmänt gäller att ett verk måste vara resultatet av ett individuellt skapande och skall präglas av ett visst mått av originalitet. En annan grundläggande princip inom upphovsrätten är att de idéer som ligger bakom ett verk inte kan få något upphovsrättsligt skydd. De formler, algoritmer och idéer som ett datorpro-

⁴⁴⁶ Lag (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

⁴⁴⁷ Prop. 1992/93:48 s. 112.

gram är byggt på åtnjuter således inte något skydd, utan dessa kan användas av andra för att skapa nya program.⁴⁴⁸

20.2.2 Ensamrätten

Upphovsrätten innebär bl.a. att upphovsmannen ensam har rätt till det skyddade verket, t.ex. datorprogrammet. Ensamrätten ger dels en rätt till de ekonomiska fördelarna dels en s.k. ideell rätt (3 §).

De ekonomiska rättigheterna utgörs för det första av en uteslutande rätt att förfoga över verket genom att framställa exemplar av det. Att man har äganderätten till ett exemplar av verket innebär således inte att man har rätt att fritt göra nya exemplar av det. För det andra utgörs de ekonomiska rättigheterna av en rätt att göra verket tillgängligt för allmänheten i ursprungligt eller ändrat skick. Verket kan göras tillgängligt för allmänheten genom offentligt framförande eller genom spridning av exemplar till allmänheten genom t.ex. uthyrning eller utlåning, eller genom offentlig visning av exemplar. Det finns vissa inskränkningar i de ekonomiska rättigheterna vilka framgår av 2 kap. URL.

De ideella rättigheterna innebär en principiell rätt för upphovsmannen att i samband med verkets utnyttjande bli angiven i den omfattning och på det sätt som god sed kräver. Vidare kan han motsätta sig att verket används på ett sätt eller i ett sammanhang som är kränkande för hans litterära eller konstnärliga anseende eller egenart.⁴⁴⁹

Medan en exemplarinnehavare inte har rätt att framställa nya exemplar av verket eller framföra det offentligt har han däremot rätt att i övrigt förfoga över exemplaret genom att t.ex. sälja det eller låna ut det eller genom att visa det. Detta framgår av de s.k. konsumtionsreglerna (19 och 20 §§). Från spridningsrätten finns vissa undantag. Det är inte tillåtet att tillhandahålla allmänheten exemplar genom uthyrning eller annat sådant förfarande. Denna rätt är alltså förbehållen upphovsrättsinnehavaren. Det är inte heller tillåtet att låna ut exemplar av datorprogram i maskinläsbar form (se vidare under nästa avsnitt).

Enligt gällande rätt varar upphovsrätten i princip i 70 år.

448 SOU 1985:51 s. 94.

449 SOU 1985:51 s. 93.

20.2.3 Specialregler för datorprogram

20.2.3.1 Kopieringsförbud

I URL finns vissa speciella regler beträffande datorprogram. En av de mera uppmärksammade är förbudet att framställa egna exemplar (kopior) av datorprogram för enskilt bruk (12 § 2 st.). Beträffande andra skyddade verk är huvudregeln att kopior får göras, inte för försäljning, men för privat bruk (12 § 1 st.). Orsaken till det i stort sett totala kopieringsförbudet är att det är lätt att göra mycket bra kopior av datorprogram.⁴⁵⁰ Om sådan kopiering var tillåten skulle den som har utvecklat programmet gå miste om stora intäkter från försäljning av programexemplar. Till saken hör att utvecklingskostnaderna ofta är mycket stora.

Förbudet hindrar dock inte att man gör säkerhetskopior, ändrar programmet för att det skall kunna användas för sitt ändamål eller rättar fel i det (26 g §). Den sistnämnda rättigheten kan dock avtalas bort. Vidare har innehavaren av programmet rätt att iaktta, undersöka eller prova programmets funktion för att fastställa de idéer och principer som ligger bakom programmet. Detta gäller dock endast om det sker vid sådan laddning, visning, körning, överföring eller lagring av programmet som innehavaren har rätt att utföra. Om det krävs för att programmet skall kunna samverka med något annat program (reverse engineering) har en behörig användare också rätt att översätta objekt-koden till källkod (dekompilering) för att få nödvändig information (26 h §).

Även om idéerna och principerna bakom ett datorprogram inte är upphovsrättsligt skyddade, blir det till följd av bestämmelserna i 26 g–h §§ i praktiken således omöjligt att studera hur de är uppbyggda. Det enda undantaget är det studium som är nödvändigt för att kunna använda programmet tillsammans med andra program.

20.2.3.2 Exemplaranvändning

Att använda ett datorprogram innebär inte ett utnyttjande av programmet i upphovsrättslig mening.⁴⁵¹ Det som visas är ju de sakuppgifter som hantearas av programmet, inte själva programkoden. Däremot kan sakuppgifterna

⁴⁵⁰ Det förekommer att sådana "piratkopior" av datorprogram tillhandahålls via s.k. BBS:er (Bulletin Board System), se t.ex. NJA 1996 s. 79.

⁴⁵¹ Bernitz, Ulf, m.fl., Immaterialrätt, 5 uppl., s. 38–39.

som sådana vara föremål för upphovsrättsligt skydd, men detta är en annan sak.

De i föregående avsnitt nämnda konsumtionsreglerna innebär att den som äger ett exemplar av ett datorprogram har rätt att lämna detta exemplar vidare genom försäljning, byte eller gåva. På grund av undantaget i 19 § andra stycket första punkten får man inte hyra ut det. Det får heller inte lånas ut i maskinläsbar form – däremot i form av utskrift av källkoden (19 § 2 st. 2 p.). Det är i praktiken genom den maskinläsbara formen av programmet som det kan kopieras.⁴⁵²

20.2.4 Upphovsrätten till allmänna handlingar

Huvudregeln är att sådana handlingar som är upprättade vid en myndighet inte omfattas av upphovsrätt, medan sådana som har getts in till myndigheten i regel omfattas av den eventuella upphovsrätt som före ingivandet fanns för handlingen. Handlingar som har upprättats vid en myndighet kan från upphovsrättslig synvinkel indelas i tre grupper.

- För det första finns det handlingar som i princip inte omfattas av någon upphovsrätt. Det gäller författningar, beslut, yttranden och översättningar av sådana (9 §).
- Den andra gruppen, där upphovsrätt gäller enligt vanliga regler omfattar kartor, tekniska förebilder, datorprogram, verk som skapats för undervisning, verk som är resultatet av vetenskaplig forskning, alster av bildkonst, musikaliska verk, diktverk och verk av vilka exemplar genom en myndighets försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet (26 a § 3 st.).

⁴⁵² Koktvedgaard, Mogens & Levin, Marianne, Lärobok i immaterialrätt, 3 uppl., s. 113.

- Den tredje gruppen omfattas av ett visst upphovsrättsligt skydd. Kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk eller diktverk är skyddade även om de ingår i sådana verk som inte omfattas av något skydd alls (9 § 2 st.). Med undantag för kartor får verken dock återges. Upphovsmannen har då rätt till ersättning för återgivningen utom när den sker i myndighets verksamhet. Han har inte heller rätt till ersättning när återgivningen sker i samband med en redogörelse för det mål eller ärende i vilket verket har förekommit och återgivningen sker endast i den omfattning som är betingad av ändamålet med redogörelsen (26 a § 1 st.). Även beträffande andra handlingar som har upprättats vid myndigheter gäller ett begränsat upphovsrättsligt skydd. De får återges utan samtycke, men de ideella rättigheterna skall respekteras (26 a § 2 st.).

Myndigheternas datorprogram åtnjuter således fullt upphovsrättsligt skydd, både sådana som har köpts in till myndigheten och sådana som myndigheten själv har utvecklat eller låtit utveckla. Det är lätt att inse att situationen skulle bli omöjlig om inte de privata leverantörerna fick behålla skyddet kring sina produkter, t.ex. ordbehandlings- eller registreringsprogram, när de säljer sådana till myndigheter. Vidare förekommer det en tämligen omfattande programutveckling vid landets olika statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter, som motsvarar ett stort ekonomiskt värde. När myndigheterna utvecklar egna programprodukter kan de använda särskilda program, s.k. utvecklingsverktyg och datorprogram som köpts på den kommersiella marknaden. På samma sätt som när det gäller färdiga program är det uppenbart att sådana produkter måste åtnjuta upphovsrättsligt skydd när de säljs till myndigheter likaväl som när de säljs till privata företag.

Oavsett vilket upphovsrättsligt skydd som kan gälla för myndigheternas handlingar skall de tillhandahållas i enlighet med reglerna i 2 kap. TF (26 b § URL).

20.2.5 Registerbeskrivningar

I 15 kap. 11 § sekretesslagen föreskrivs att myndigheterna är skyldiga att ha beskrivningar över sina "ADB-register". Dessa skall vara tillgängliga för allmänheten. Skyldigheten gäller inte beträffande register som inte till någon del anses som allmän handling hos myndigheten och omfattar inte heller beskrivningar som uppenbarligen skulle vara av ringa betydelse för enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheten. Beskrivningen skall ge upplysning om ADB-registrets benämning och ända-

mål, vilka typer av uppgifter i registret som myndigheten har tillgång till och på vilket sätt dessa normalt inhämtas, vilka andra myndigheter som har tillgång till registret i läsbar form, vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få utnyttja hos myndigheten, vilka sekretessregler som myndigheten vanligen skall tillämpa på uppgifter i registret, vem som kan lämna närmare upplysningar om registret samt rätt till försäljning av personuppgifter i personregister. Meningen med beskrivningen är att allmänheten genom den skall få en överblick över den förekommande IT-verksamheten hos en myndighet. Detta förutsätter bl.a. att beskrivningen är aktuell, att den inte är alltför detaljerad och att den inte är tekniskt orienterad utan begriplig även för den som saknar närmare kunskaper om IT.⁴⁵³

Bestämmelsen tar dock inte alls sikte på det som vi benämner programkod utan enbart på de sakuppgifter som programkoden hanterar. Den innebär alltså inte att myndigheterna skulle vara skyldiga att ha beskrivningar över hur deras program fungerar. Det finns inte heller någon annan sådan bestämmelse. Inte heller i övrigt finns det någon regel om att myndigheterna skulle vara skyldiga att lämna upplysningar om hur t.ex. ett program som fattar automatiserade beslut fungerar.

20.2.6 Konflikten mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten

20.2.6.1 Användning av program för att tillgodose rätten att enligt offentlighetsprincipen ta del av sakuppgifter

Den rättsliga grunden för en myndighets programanvändning är i regel ett licensavtal med rättighetshavaren till programmet. Det står avtalsparterna fritt att bestämma även om användningen av programmet. Genom avtalet kan det t.ex. bestämmas hur många som får använda programmet, på vilket sätt det får användas osv. De flesta av upphovsrättslagens regler är dispositiva, dvs. de gäller endast i den mån inget annat har avtalats mellan parterna. I princip skulle ett sådant avtal kunna innehålla bestämmelser som gör att programmen inte kan användas för att lämna ut uppgifter enligt offentlighetsprincipen. Avtalsreglerna skulle så att säga "ta över" grundlagsreglerna i 2 kap. TF. Vi känner inte till att det skulle förekomma några

⁴⁵³ Toppledarforum, Offentlighet & IT, Statskontoret 1995:14 s. 60.

sådana begränsningsregler i licensavtal som myndigheterna har slutit. Det får förutsättas att myndigheterna inte försätter sig i en sådan situation. (En myndighet får på motsvarande sätt naturligtvis inte blanda samman de allmänna handlingarna så att det inte går att hitta ibland dem.)

I samband med att bestämmelsen om upphovsrätt till myndigheternas datorprogram tillkom angavs att regeln bl.a. syftade till att ge rättighetshavaren, t.ex. en statlig myndighet, en möjlighet att kontrollera mångfaldigandet och annat utnyttjande av programmet.⁴⁵⁴ Samtidigt uttalades att upphovsrätten inte skulle innebära några inskränkningar i möjligheterna att få ut eller eljest ta del av programvara hos myndigheterna. Generellt sett gäller att det åligger myndigheterna att se till att de kan uppfylla lagens krav t.ex. när det gäller att lämna ut uppgifter enligt offentlighetsprincipen. Upphovsrättslagen kan med andra ord inte sägas utgöra något hinder för myndigheterna att uppfylla offentlighetsprincipen.

20.2.6.2 *Rätten att ta del av programkod*

Frågan är då om allmänheten med stöd av offentlighetsprincipen kan kräva att få en kopia av myndighetens datorprogram trots att det är upphovsrättsligt skyddat.

I samband med att 2 kap. 3 § TF fick sin nuvarande lydelse uttalade departementschefen att ett datorprogram är en upptagning och därmed en handling enligt förevarande bestämmelse.⁴⁵⁵ Detta innebär i princip bl.a. att allmänheten har rätt att få en avskrift eller kopia av programmet/handlingen (2 kap. 13 § TF). Enligt gällande rätt behöver dock inte en upptagning för automatisk databehandling lämnas ut i annan form än på papper. Allmänheten har således en rätt att få ut myndigheternas datorprogram i form av en utskrift men inte i elektronisk form. Om en enskild person skulle använda en utskrift för att framställa ett datorprogram, skulle han dock begå ett upphovsrättsintrång när han använder programmet.

454 SOU 1985:51 s. 108.

455 Prop. 1975/76:160 s. 120–121, se även Toppledarforum, Offentlighet & IT, Statskontoret 1995:14 s. 20.

20.3 Överväganden

20.3.1 Konflikten mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten

Rättsläget är således det att myndigheterna kan presentera och lämna ut uppgifter till allmänheten utan att det uppstår några upphovsrättsliga konflikter. Vidare kan allmänheten med stöd av offentlighetsprincipen kräva att få ut myndigheternas datorprogram i utskrivnen form på papper. I den formen har de flesta människor emellertid inte någon nytta av programmen. Det är först när man har överfört programmet i en maskinläsbar form som man kan se hur det fungerar. Att förfara så med programmet innebär dock ett brott mot upphovsrätten.

Vårt förslag att myndigheternas uppgifter i princip skall kunna krävas ut i elektronisk form leder emellertid till att konflikten mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten skärps. Om myndigheterna plötsligt skulle bli skyldiga att lämna ut sina datorprogram i elektronisk form (t.ex. ett ord- och textbehandlingsprogram på en diskett) skulle detta med säkerhet skapa reaktioner hos de företag som säljer sådana program kommersiellt. Företagen skulle med största sannolikhet bli mycket ovilliga att sälja program till myndigheter under sådana förutsättningar.

Samtidigt har allmänheten inte någon rätt att få reda på hur myndigheternas datorprogram fungerar. Från offentlighetssynpunkt är det givetvis inte intressant hur ett ord- och textbehandlingsprogram eller ett registreringsprogram fungerar. Det kan däremot finnas ett intresse från allmänhetens sida att få insyn i hur sådana program fungerar som fattar mer eller mindre automatiserade beslut.

20.3.2 Myndigheterna bör inte vara skyldiga att lämna ut datorprogram i elektronisk form

Den mest gynnsamma situationen från offentlighetssynpunkt vore naturligtvis att alla myndigheternas program var fritt tillgängliga för allmänheten även i elektronisk form. Detta skulle bidra till största möjliga offentlighet.

Enligt gällande rätt anses datorprogrammen vara allmänna handlingar och allmänheten har alltså rätt att i någon form ta del av dem. Man kan visserligen diskutera värdet av att behålla en sådan rätt. Som tidigare

nämnts har de allra flesta människor inte någon nytta av att få programmen i den formen. Datorprogrammen i sig kan inte heller sägas ha något direkt samband med offentlighetsprincipen; den tar uteslutande sikte på sakuppgifter i sitt sammanhang. Vi har därför övervägt att också utesluta programmen i utskriven form från offentlighetsprincipen. De som emellertid har kunskap om programmering och kan läsa det ”språk” som programmet är skrivet i, kan se hur det är konstruerat. I programkoden går det att se hur tillämpningen av en viss rättsregel har omvandlats till logik i programmet. Det är vidare troligt att kunskapen om programmering kommer att öka efter hand, och fler och fler människor kommer att ha denna kunskap. Vi har inte velat föreslå några begränsningar i vad som nu gäller. Vi ser å andra sidan inte någon anledning föreslå att datorprogrammen skall kunna utlämnas i elektronisk form, eftersom sådant utlämnande skulle underlätta brott mot upphovsrättslagstiftningen. Den utvidgning av offentlighetsprincipen som det innebär att allmänheten även får rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form bör därför inte omfatta datorprogram.

20.3.3 Allmänhetens insynsrätt bör förstärkas

Intresset av att kunna kontrollera och få insyn i myndigheternas verksamhet motiverar emellertid att allmänheten ges rätt att undersöka hur vissa av programmen fungerar. I det sammanhanget finns det skäl att skilja mellan olika typer av program.

Det finns många program som inte är intressanta från offentlighetssynpunkt. Hur ett ord- och textbehandlingsprogram är konstruerat eller fungerar har inte någon självständig betydelse. Det är uteslutande själva texten som är intressant för allmänheten. Motsvarande gäller registrerings-, räkne-, kommunikationsprogram osv. Däremot kan det finnas ett intresse för allmänheten att få insyn i och kontrollera sådana program som framställer beslut på grundval av uppgifter som läggs in i programmet (s.k. automatiserade beslut).⁴⁵⁶ Programutvecklaren har då omvandlat rättsliga regler till logiska formler i programmet och i det sammanhanget varit tvungen att tolka vissa av reglerna. Det är då datorprogrammet som, på grundval av de inlagda reglerna, kommer fram till beslutet, inte en mänsklig hjärna. Typiska exempel på sådana program kan vara program som be-

⁴⁵⁶ Cecilia Magnusson Sjöberg har betecknat ”automation” som ”användning av IT utan mänskligt ingripande” (Rättsautomation – Särskilt om statsförvaltningens datorisering, 1992, s. 35).

räknar skatter eller avgifter, eller som räknar ut hur mycket pengar en bidragsberättigad person har rätt att få. Några hävdar att sådana datorprogram under vissa förutsättningar kan betraktas som generella förvaltningsbeslut.⁴⁵⁷ Utgångspunkten för det resonemanget är att det alltid finns ett utrymme för och ett behov av tolkning när reglerna skall göras generella i ett datorprogram (t.ex. vilka omständigheter som man skall ta hänsyn till när en uträkning skall göras av en utbetalning eller en skattefordran). De rättsliga reglerna "översätts" med andra ord av programmakaren så att de tillämpas av datorn när tjänstemannen kör programmet.

Det kan naturligtvis hävdas att det är resultatet av regeltillämpningen som är det viktiga, och det är den som allmänheten med stöd av offentlighetsprincipen skall kunna få insyn i och kontrollera. Det finns inte någon mekanism för att kontrollera hur ett "manuellt" framställt resultat har blivit som det har blivit (mer än i den mån det framgår av beslutsmotivering etc.). De rutiner och hjälpverktyg som den enskilde tjänstemannen i övrigt använder vid regeltillämpning är inte föremål för allmänhetens insyn. Om myndighetens datorprogram innehåller felkonstruktioner så att det ger felaktiga resultat, kan dessa angripas på vanligt sätt t.ex. genom överklagande. Använder myndigheten datorsystem som är ineffektiva kan detta visas genom t.ex. långa handläggningstider eller höga kostnader. Även i detta fall kan "symptomen" angripas.

Enligt vår mening finns det dock en risk för att allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet minskar i takt med den ökade datoriseringen. Verksamheten blir svårare att "se", särskilt när det gäller mer eller mindre automatiserade handläggningsformer. Många människor upplever en känsla av hjälplöshet när man vid kontakter med myndigheter får besked som "det har datorn räknat ut", "det står här i datorn" osv.⁴⁵⁸ Vidare skulle myndigheterna i princip kunna ha mindre kvalificerad personal när alltmer av "tänkandet" utförs genom körningar av datorprogram. Sammantaget leder detta enligt vår mening till att det finns starka skäl för att förstärka offentlighetsinsynen på detta område.

457 Magnusson Sjöberg, Cecilia, Rättsautomation – Särskilt om statsförvaltningens datorisering, 1992, s. 209.

458 Vissa typer av automatiserade beslut har uppmärksammats särskilt i EG-direktivet om personuppgifter, artikel 15.

20.3.4 Uppgifter om programmen kan vara offentliga även om inte programmen är det⁴⁵⁹

Enligt 29 § i den av oss föreslagna nya persondatalagen har den som har varit föremål för en viss typ av automatiserade beslut rätt att få information om vilka regler som har styrts den automatiserade behandling som har lett fram till beslutet. Bestämmelsen är emellertid tämligen snäv och omfattar endast sådana automatiserade beslut grundade på uppgifter vilka är avsedda att bedöma egenskaper hos den berörda personen. Information kan inte heller begäras av vem som helst, utan bara av den som har varit föremål för ett sådant beslut. Se vidare angående denna bestämmelse avsnitt 12.9.

Enligt vår mening bör det införas en generell bestämmelse som ålägger myndigheterna att ha viss systemdokumentation. Eftersom offentlighetsinsynen endast omfattar svenska myndigheter och inte privaträttsliga subjekt, t.ex. banker, bör regeln ges en vidare tillämpning än bestämmelsen i den föreslagna persondatalagen. Regeln bör ta sikte på alla sådana datorprogram som används vid myndighetsutövning och som innebär att det framställs ett automatiskt beslut. Vi avser därmed datorprogram som har konstruerats för en viss – eller en viss slags – myndighet där de regler som skall tillämpas av myndigheten har lagts in i ett datorprogram. Var och en, alltså även andra än de personer som har varit föremål för sådana beslut, bör kunna få reda på hur programmen fungerar. En sådan regel skulle enligt vår mening stärka ett av offentlighetsprincipens huvudsyften, nämligen att kontrollera myndigheternas verksamhet.

20.3.5 Vilka program omfattas?

De program som är intressanta från offentlighetssynpunkt är i första hand de som fattar s.k. automatiserade beslut, dvs. när datorprogram används för att automatiskt generera beslut. Vi har inte inom ramen för detta arbete kunnat göra någon undersökning av i vilken omfattning sådana beslut förekommer vid svenska myndigheter. Troligtvis förekommer sådana program i första hand när beräkningar skall utföras. Utgångspunkten bör vara att datorprogrammet kommer fram till ett resultat på grund av uppgifter som

⁴⁵⁹ Andra uppgifter kring programmen t.ex. upphandlingsdokument och konsultavtal omfattas som vanligt av offentlighetsprincipen och berörs inte vidare här.

registreras eller hämtas in på annat sätt, och att detta resultat utgör (helt eller delvis) myndighetens beslut. Program som lämnar förslag i olika sammanhang (t.ex. genom att lägga ut standardvärden som går att ändra) bör inte omfattas av regeln. Det är framför allt i de fall när – som beskrivits ovan – den tjänsteman som tillämpar programmet inte ”tänker själv”, utan rättsreglerna tillämpas genom att programmet körs som denna insynsrätt är befogad.

20.3.6 Kraven på dokumentationen

Myndigheternas dokumentation om hur programmen som framställer automatiserade beslut fungerar skall vara skriven på ett sådant sätt att en icke-tekniker kan förstå den. Den bör vara så utförlig att man kan förstå hur de tillämpliga rättsreglerna har lagts in i programmet. Det handlar alltså inte om sådana beskrivningar som nu regleras i 15 kap. 11 § sekretesslagen. Syftet med den bestämmelsen är att allmänheten skall få veta vad för slags ADB-material som finns hos myndigheten. (Vi föreslår för övrigt att den bestämmelsen skall tas bort, se avsnitt 21.4.2.3.) Det krav på systemdokumentation som vi förordar innebär något helt annat. Dokumentationen skall vara en ingående beskrivning av hur programmet, på grund av de sakuppgifter som matas in, kommer fram till ett visst resultat. Av dokumentationen skall också framgå vilken typ av uppgifter som behandlas i programmet och varifrån dessa hämtas. Dokumentationen skall också innehålla en beskrivning av hur de rättsregler som i vanliga fall skulle ha tillämpats av en tjänsteman har omvandlats till logiska regler i systemet.

Kravet på dokumentation av beslutssystem kan inte vara helt undantagslöst. Sådana funktioner i systemet som används t.ex. för att utföra kontroller, beräkna statistik eller säkra systemets funktion kan inte lämnas ut.

Vi anser att det är ytterst angeläget att kunskapen om hur rättsregler skall tillämpas finns kvar hos myndigheten. Det får inte bli så att det endast är den eller de personer som har konstruerat programmet som förstår hur regeltillämpningen i datorn har gått till. En regel om systemdokumentation, av i vart fall de program som framställer myndighetsbeslut, är därför viktig även för att se till att det hos myndigheten också i fortsättningen finns den nödvändiga kunskapen om hur deras egna program fungerar.

20.3.7 Den lagtekniska utformningen

Det bör alltså införas en bestämmelse om att myndigheterna är skyldiga att för allmänheten hålla tillgänglig systemdokumentation som beskriver hur sådana program är konstruerade som fattar automatiserade beslut. Bestämmelsen bör införas i 15 kap. sekretesslagen där övriga regler om myndigheternas skyldigheter att registrera och dokumentera finns. När det gäller utlämnande av datorprogram behövs det en bestämmelse, utöver den som vi föreslagit i 2 kap. 13 § tredje stycket TF, som klargör att en myndighet inte är skyldig att tillhandahålla sådana i elektronisk form. Det finns som nämnts visserligen bestämmelser i URL som förbjuder utlämnande av datorprogram i elektronisk (maskinläsbar) form. Regeln i 26 b § URL om att allmänna handlingar utan hinder därav skall lämnas ut får dock antas ta över förbudsreglerna. I syfte att behålla gällande rättsläge måste det därför införas ett undantag för datorprogram när det gäller elektroniskt utlämnande enligt TF.

21 Myndigheternas registrerings- och dokumentationsskyldighet

Vårt förslag till ny begreppsapparat i 2 kap. TF leder till att myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar enligt 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen får den innebörd som ursprungligen varit avsedd. Myndigheten skall registrera inkomna och upprättade handlingar, inte varje tänkbar konstellation av uppgifter från handlingar (potentiella handlingar) eller uppgifter i databaser (som redan är "registrerade"). Myndigheterna skall inte heller registrera handlingar som finns i andras elektroniska förvar (jämför avsnitt 16.2.4). Myndigheternas skyldighet att hålla beskrivningar över sina ADB-register tillgängliga bör tas bort eftersom andra regler tillgodoser allmänhetens möjligheter att få sådan information. Slutligen föreslår vi att det i 15 kap. sekretesslagen införs en bestämmelse om att sådana uppgifter i elektronisk form som har använts vid handläggning av mål eller ärende skall dokumenteras i läsbar form (motsvarande bestämmelse finns nu i 14 § datalagen).

21.1 Allmänt

Bestämmelserna i 2 kap. TF reglerar rätten att ta del av allmänna handlingar men inte vilka handlingar som skall finnas eller bevaras. Andra regler, dels bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen som behandlar registrering och utlämnande av allmänna handlingar dels reglerna i arkivlagen, är därför av stor betydelse för rätten till offentlighetsinsyn. Vi kan inte inom ramen för detta uppdrag se över myndigheternas hela ärende- och målhantering i IT-miljö⁴⁶⁰, utan vi kommer att begränsa genomgången till de be-

⁴⁶⁰ Nyligen har frågor om myndigheternas dokumenthantering och övergången till elektronisk post behandlats av IT-utredningen, SOU 1996:40.

stämmelser som är av särskild betydelse för offentlighetsprincipen. I detta avsnitt kommer bestämmelserna om registrering och dokumentation att behandlas.

21.2 Registreringsskyldigheten

Syftet med reglerna om registrering av allmänna handlingar är att underlätta den praktiska åtkomsten till handlingarna, både för myndigheten och allmänheten. Vid en manuell hantering är registret den huvudsakliga sökingången till en viss handling. Bestämmelser om diarieföring finns inte i TF utan bl.a. i sekretesslagen. I 15 kap. 1 § stadgas att alla allmänna handlingar hos en myndighet skall registreras. Undantag gäller dels för handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet dels för icke-sekretessbelagda handlingar som ändå kan hållas ordnade så att det utan svårighet kan fastställas att de är allmänna. Om det föreligger särskilda skäl får regeringen föreskriva undantag från registreringsskyldigheten i fråga om vissa slag av handlingar som förekommer i betydande omfattning (2 st.).⁴⁶¹ Bestämmelsen om registreringsskyldighet innebär inte att registreringen måste ske på ett visst sätt. Myndigheterna har stor frihet att ordna registreringen som de finner lämpligt i den mån inte särskilda regler gäller.⁴⁶² Dock finns vissa generella bestämmelser om vilka uppgifter som skall registreras beträffande de allmänna handlingarna. Av registret skall normalt framgå det datum när handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen, i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör (2 §).

En specialbestämmelse finns för registrering av elektroniska handlingar. Enligt 15 kap. 13 § sekretesslagen är bara den myndighet som har gjort införingen registreringsskyldig, även om upptagningen är tillgänglig för flera myndigheter och därmed enligt gällande rätt allmän handling även vid dessa. Vid tillkomsten av bestämmelsen konstaterades att föreskrifterna i sekretesslagen om registreringsskyldighet är svåra att tillämpa på

⁴⁶¹ Regeringen har meddelat sådana bestämmelser i 5 § sekretessförordningen.

⁴⁶² För de allmänna domstolarna t.ex. är bestämmelserna i bl.a. 6 kap. rättegångsbalken om sammanföring av handlingar till akter och förande av dagbok tillämpliga.

ADB-upptagningar.⁴⁶³ Departementschefen pekade särskilt på följande tre omständigheter. Det första problemet hänger samman med synen på delade databaser. Eftersom en upptagning som finns tillgänglig i en databas till vilken flera myndigheter är anslutna anses vara en allmän handling vid alla dessa myndigheter skall upptagningen i princip bli föremål för registrering vid samtliga myndigheter. Detta ansågs i praktiken vara omöjligt. Ett annat problem är att det kan vara svårt att avgöra när en handling är upprättad om den inte har expedierats, detta eftersom innehållet i upptagningen inte fixeras. För det tredje är det svårt att skilja en upptagning från en annan. Det går inte att registrera alla uppgiftskonstellationer – potentiella handlingar – som kan åstadkommas med hjälp av de ursprungligen registrerade uppgifterna. Bestämmelsen i 13 § och den nya bestämmelsen om myndigheternas skyldigheter att tillhandahålla registerbeskrivningar (15 kap. 11 § sekretesslagen) ansågs tills vidare få råda bot på problemen med registreringen av ADB-upptagningar.⁴⁶⁴

21.3 Dokumentationsskyldigheten

Det är av grundläggande betydelse för offentlighetsprincipen att myndigheterna dokumenterar de uppgifter som förekommer i verksamheten. Några generella regler om dokumentation finns dock inte. Vissa speciella regler förekommer, främst i de författningar som rör förfarandet hos myndigheterna. Hit hör t.ex. 15 § förvaltningslagen. Enligt bestämmelsen skall myndigheten anteckna sådana uppgifter som myndigheten får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet. I fråga om ADB-upptagningar finns i 14 § datalagen en föreskrift om att en upptagning som en myndighet har använt sig av för handläggningen av ett mål eller ärende skall tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat. Det sistnämnda undantaget har införts för att undvika kostsam pappershantering hos myndigheterna. Ett särskilt skäl för att underlåta att överföra upptagningen till läsbar form kan vara att den ändå finns lätt tillgänglig t.ex. via bildskärm.⁴⁶⁵

463 Prop. 1981/82:37 s. 29.

464 A. prop. s. 30.

465 SOU 1980:31 s. 62.

Vi kommer inte att göra några överväganden när det gäller dokumentationsskyldighet i stort, utan bara vad avser skyldigheten att dokumentera uppgifter som har elektronisk form (14 § datalagen).

21.4 Överväganden

21.4.1 Allmänt

Det finns till att börja med anledning att åter påpeka att "register" och "registrering" har kommit att få helt olika betydelser i manuella och digitala miljöer. I ett manuellt system innebär en registrering i huvudsak att man framställer en förteckning över befintliga handlingar eller uppgifter, medan registrering i ett datorprogram vanligen innebär att handlingarna eller uppgifterna produceras – själva upptagningen är ett register. Även löpande text kan utgöra ett register under förutsättning att uppgifter i texten blir föremål för behandling.⁴⁶⁶ Att söka efter en uppgift i texten utgör behandling. Register av traditionellt slag ersätts i det digitala systemet i huvudsak av sök- och sammanställningsfunktioner (se vidare angående begreppet register avsnitt 16.1.2.3).

21.4.2 Registreringsskyldigheten

21.4.2.1 *Konsekvenser av den gällande ordningen*

Som framgått vållar tillgänglighetsprincipen problem även när det gäller myndigheternas skyldigheter (och möjligheter) att registrera allmänna handlingar som har elektronisk form. Om skyldigheten att registrera allmänna handlingar skulle tolkas bokstavligen innebär det att

- allt som är tillgängligt skall registreras (även sådant som är tillgängligt via nät), och att
- alla tänkbara sammanställningar av elektroniskt lagrade uppgifter skall registreras (s.k. potentiella handlingar).

Detta är naturligtvis inte möjligt. Vårt förslag till ny begreppsapparat, som bl.a. innebär att myndigheternas informationstillgångar begränsas till just

⁴⁶⁶ Prop. 1973:33 s. 118.

det som tillhör myndigheten och att handlingar har ett bestämt innehåll, leder emellertid till att en hel del av dessa problem försvinner.

21.4.2.2 Nya sökverktyg

Det har ibland påståtts att den tekniska utvecklingen gjort det så enkelt att söka bland datalagrad information att man inte längre skulle behöva registrera handlingar på förhand i diarium eller liknande; tekniken gör det ändå möjligt att ta fram erforderlig information när den behövs.⁴⁶⁷ De tekniska möjligheterna bör emellertid inte överskattats.

Genom att t.ex. söka på vissa ord kan en lista produceras över de handlingar eller delar av register som innehåller dessa ord, eventuellt med visning av större eller mindre delar av den text som berörs. Syftet med ett offentlighetsuttag är emellertid vanligtvis att ta del av ett visst ärende eller att följa upp en viss fråga som rör myndighetens verksamhet. Det krävs då att de handlingar som rör saken kan tas fram med oförändrat innehåll, ordnade t.ex. kronologiskt så att ärendet kan följas, med alla uppgifter presenterade i sitt sammanhang. De ständigt ökande informationsmängder som myndigheter, företag m.fl. hanterar har krävt betydande insatser för att strukturera den elektroniskt lagrade informationen så att det blir möjligt att hitta bland den. Eftersom det inte ”syns” när man ändrar en elektroniskt lagrad uppgift (såvitt den inte har låsts med t.ex. en digital signatur) har det också blivit alltmer betydelsefullt att dokumentera de förändringar som görs av uppgifter, t.ex. genom loggning. Annars går det inte att i efterhand fastställa vilka uppgifter ett register innehöll vid en viss tidpunkt.

För att offentlighetsprincipen skall fungera är det alltså nödvändigt att myndigheterna även i IT-miljön håller sina handlingar registrerade eller i vart fall ordnade så att det utan svårighet kan konstateras vilka allmänna handlingar som finns, vilket innehåll de har och till vilket ärende eller liknande de hör. Om informationen i stället togs fram utan fungerande diariumsystem, t.ex. genom fritextsökning med en parts namn som sökbegrepp, skulle det bli oklart om alla handlingar som systemet pekar ut rör det aktuella ärendet. Samtidigt skulle handlingar i ärendet, som saknar de aktu-

⁴⁶⁷ En möjlighet som säkert många har dragit nytta av är att man i RIXLEX kan söka på visst ord och få ut några rader före och efter varje träff. På så sätt kan t.ex. förekomsten av och sätten att använda en viss term klarläggas med en snabbhet som saknar motsvarighet i manuell miljö. Liknande rutin förekommer via Internet där sökfunktioner, utöver en länk, kan ge vissa upplysningar om en handlingens innehåll.

ella sökbegreppen, inte komma med. En effektiv ärende- och verksamhetsinsyn förutsätter alltså – så länge vi har myndigheter med ett sektoriellt angivet ansvar – att traditionella sökingångar kan användas och att myndigheternas handlingar klassificeras och registreras i ärendekategorier, ärenden, etc.

Nya IT-baserade sökmöjligheter inriktade på fri text bör i stället ses som ett annat ”verktyg” som ger en annan typ av åtkomst. Fria sökningar inriktade på löpande text kan som sagt inte ersätta diarieföring eller liknande, utan kompletterar på ett naturligt sätt diarieföring och sökning i förutbestämda fält.

21.4.2.3 Registrering av handlingar

Till en början konstaterar vi att det inte är rimligt att låta registreringskyldigheten omfatta alla allmänna uppgifter. Att registrera varje uppgift för sig fyller ingen vettig funktion. Utgångspunkten för vårt resonemang måste precis som tidigare vara att allmänna uppgifter förekommer dels i handlingar dels i databaser. Handlingar kan vara dels traditionella handlingar dels elektroniska handlingar. En handling är en samling av uppgifter som har ett i förväg bestämt innehåll. Med databas avses en samling av uppgifter som är ordnade samt tillgängliga för sökning och sammanställning.

Handlingar skall i motsats till uppgifter i databaser enligt vår mening även i fortsättningen registreras såsom anges i 15 kap. 1 § sekretesslagen. De skall med andra ord förtecknas vare sig de är inkomna eller upprättade, pappershandlingar eller elektroniska handlingar. Hur själva registreringen faktiskt går till, om den utförs manuellt så att uppgifterna skrivs in i ett elektroniskt register eller genom återvinning av redan registrerade uppgifter, har inte någon betydelse. Om en handläggare hos myndigheten upprättar en elektronisk handling och programmet ”automatiskt” lägger upp en rad i det elektroniska diariet, uppfyller detta givetvis kravet på registrering. Samma sak kan gälla för elektroniskt inkommande handlingar.

21.4.2.4 Databaser behöver inte beskrivas särskilt

Nästa fråga gäller hur övriga uppgifter i databaser skall hanteras. Myndigheterna skall enligt 15 kap. 11 § sekretesslagen hålla tillgänglig en beskrivning över de register, förteckningar eller andra anteckningar hos myndigheten som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB-register). I första hand gäller det sådant som vi kallar ”egentliga register”,

dvs. sammanställningar ur vilka man typiskt sett vill hämta olika uppgiftskonstellationer. Vi har redan konstaterat att det inte är meningsfullt att alla sådana tänkbara konstellationer registreras. Enligt vår mening kan man dock överväga att behålla regeln om beskrivningar av ADB-register, men i stället göra den tillämplig på databaser. Rent allmänt kan sägas att ju mer information myndigheterna tillhandahåller, desto bättre är det från offentlighetssynpunkt. Man måste ändå pröva om en sådan skyldighet att ha en särskild förteckning över myndighetens databaser fyller något praktiskt behov.

I den mån myndigheterna håller sig med register av olika slag (allt från dagboksblad eller diaries till omfattande register som täcker hela befolkningen) grundas detta i regel på en bestämmelse. Det framgår med andra ord av de regler som ligger till grund för myndigheternas verksamhet bl.a. vilka uppgifter myndigheten skall registrera och i övrigt hantera. Alla register som förs med tekniska hjälpmedel och som innehåller känsliga personuppgifter regleras antingen i en registerförfattning eller har sin grund i ett beslut som har meddelats av Datainspektionen på grund av en bestämmelse i en sådan författning. Man kan i regel av den aktuella registerförfattningen få reda på ändamålet med behandlingen och vad det är för uppgifter som behandlas. När det gäller övriga register som innehåller personuppgifter finns det i förslaget till ny persondatalag regler som innebär att allmänheten alltid kan få information om behandlingen genom att ta del av en anmälan om behandlingen som myndigheten har skickat till Datainspektionen. Om behandlingen inte har anmälts till Datainspektionen skall den persondataansvarige till var och en som begär det lämna upplysningar om behandlingen. Upplysningarna skall omfatta det som en anmälan skulle ha omfattat (36 och 42 §§ i förslaget till ny persondatalag). Upplysningskyldigheten enligt förslaget till ny persondatalag omfattar emellertid endast personuppgifter. Sådana register som enbart innehåller andra typer av uppgifter träffas inte. Å andra sidan finns det bestämmelser i arkivförfattningarna om att myndigheterna skall hålla arkivförteckningar och arkivbeskrivningar tillgängliga för allmänheten, som upptar myndighetens samtliga allmänna uppgifter, oberoende av på vilket medium de förvaras (se 6 § arkivlagen, RA-FS 1991:1 och 4 kap. 5 § RA-FS 1994:2). Bestämmelsen i 15 kap. 11 § har i huvudsak samma syfte.⁴⁶⁸

468 Behovet av att samordna dessa delvis konkurrerande regelverk diskuteras i avsnitt 22.

Mot bakgrund av de möjligheter som allmänheten har att ta reda på vilka uppgifter (utöver den registreringskyldighet som finns beträffande handlingar) som hanteras vid myndigheterna, kan det enligt vår mening starkt ifrågasättas om bestämmelsen i 15 kap. 11 § sekretesslagen fyller någon praktisk funktion. Bestämmelsen är grundad på tanken att allmänheten skall ha en extra, särskild möjlighet att få information om den uppgiftsbehandling som utförs just med tekniska hjälpmedel. Eftersom det informationsbehovet numera dels tillgodoses på andra sätt, dels har minskat eftersom man numera kan utgå ifrån att myndigheterna för sina register med hjälp av tekniska hjälpmedel, kan bestämmelsen i 15 kap. 11 § sekretesslagen tas bort.

21.4.2.5 *Den lagtekniska utformningen*

Bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar i 1 och 2 §§ kan behållas i stort sett oförändrade, men med den något förändrade betydelsen av begreppet handling som den nya definitionen innebär. Regeln i 11 § om myndigheternas skyldigheter att hålla beskrivningar över ADB-register bör tas bort. Slutligen kan bestämmelsen i 13 § om ADB-register som är tillgängliga för flera myndigheter tas bort. Om en handling finns hos flera myndigheter bör den registreras enligt 1 § hos samtliga dessa myndigheter oavsett om den har elektronisk form eller inte. Detta borgar för en god offentlighetsinsyn.

21.4.3 **Dokumentationsskyldigheten**

Datalagstiftningskommittén (DALK) pekade på att det allt sedan datalagens tillkomst hade ifrågasatts om inte bestämmelsen i 14 § datalagen, om att upptagningar skall tillföras målet eller ärendet i läsbar form, hör hemma antingen i den lagstiftning som rör myndigheternas handläggning av mål och ärenden eller i TF.⁴⁶⁹ Anknytningen till datalagen har ansetts vag eftersom den inte träffar bara personuppgifter utan alla typer av uppgifter. DALK föreslog att bestämmelsen skulle flyttas till en ny lag om enskilda rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Departementschefen pekade på ytterligare en möjlighet, nämligen att flytta bestämmel-

⁴⁶⁹ SOU 1980:31 s. 61.

sen till 15 kap. sekretesslagen.⁴⁷⁰ Ingen ändring vidtogs dock. Datalagsutredningen föreslog att bestämmelsen oförändrad skulle föras över till 15 kap. sekretesslagen.

Vid bestämmelsens tillkomst och senare har det påpekats att dokumentationsskyldigheten som i bestämmelsen träffar ärendekretsen, följer även av andra bestämmelser (t.ex. 15 § förvaltningslagen).⁴⁷¹ Även uppgifter som inhämtas muntligen t.ex. genom telefonsamtal skall ju dokumenteras. Den första frågan är om bestämmelsen behövs över huvud taget. IT-utredningen har ansett att bestämmelsen bör upphävas såsom varande överflödig.⁴⁷² IT-miljön ger stora möjligheter att hålla register aktuella; register i betydelsen sakligt sammanställda uppgifter som är sökbara på olika kriterier t.ex. fastighetsbeteckning eller bilnummer. Om upplysningar ur sådana register används, hämtade inom eller utom myndigheten, följer dokumentationsplikten av allmänna regler. På vilket sätt dokumentationen görs får myndigheten själv avgöra, det viktiga är att det i efterhand skall vara möjligt att ta del av uppgifterna. Detta är inte något nytt och motiverar inte ensamt bestämmelsen annat än som en påminnelse om att dokumentationsskyldigheten gäller även i IT-miljö. I en automatiserad beslutsfunktion kan den dock spela en självständig roll. Ett automatiskt beslut fattas så att säga av datorn själv på grundval av uppgifter som finns i datorn eller som datorn själv hämtar in från någon annan dator. Det är givetvis angeläget att alla dessa uppgifter som ligger till grund för avgörandet finns dokumenterade så att de kan studeras och kontrolleras i efterhand.

Det har framförts kritik mot att bestämmelsen inte är teknikneutral. Kravet på läsbarhet har av vissa i praktiken ansetts innebära krav på pappersdokumentation.⁴⁷³ Andra menar att ”särskilda skäl” har tolkats så att omfattande undantag förekommer och att det mot bakgrund härav kan ifrågasättas om bestämmelsen behövs.⁴⁷⁴

Från offentlighetssynpunkt hänger bestämmelsen om dokumentationsskyldighet enligt vår mening nära samman med reglerna om registrering av allmänna handlingar. Registreringsskyldigheten av andra uppgifter än sådana som kan betecknas som handlingar (dvs. vars innehåll är en gång för

470 Prop. 1981/82:37 s. 31.

471 SOU 1980:31 s. 60.

472 SOU 1996:40 s. 264.

473 Lexit, IT 2005, s. 39.

474 SOU 1996:40 s. 263.

alla bestämt) har inte någon större praktisk betydelse (se ovan). När det gäller sådana andra uppgifter är det just skyldigheten att dokumentera som är det väsentliga. Uppgifterna får inte bara hämtas in i samband med att t.ex. ett avgörande produceras utan att bevaras på något sätt. Om man efteråt vill kontrollera uppgiften i databasen kan den vara ändrad.

Bestämmelsen i 14 § datalagen är enligt vår mening av så stor betydelse för offentlighetsprincipen att den bör behållas, dock hör den enligt vår mening hemma närmast i 15 kap. sekretesslagen. Eftersom registreringsskyldigheten inte är grundlagsfäst behöver inte heller dokumentationsskyldigheten vara det. Vidare bör bestämmelsens lydelse ändras så att den blir teknikneutral. Detta innebär att begreppet upptagning tas bort och att det helt enkelt föreskrivs att uppgifter som används för handläggningen skall tillföras målet eller ärendet.

22 Följdändringar i arkivlagen och sekretesslagen

Den nya begreppsapparatur i 2 kap. TF som vi föreslår föranleder följdändringar av närmast redaktionellt slag både i arkivlagen och sekretesslagen, främst dess 15 kap. Vi lämnar förslag till ny lydelse av dessa bestämmelser. Vidare föreslår vi vissa ändringar beträffande arkivreglerna. Arkivlagen bör knytas närmare till 2 kap. TF, som nu inte innehåller någon bestämmelse om vad som skall hända med allmänna uppgifter hos myndigheterna när de inte längre är aktuella. Anknytningen bör kunna ske genom en bestämmelse i 2 kap. TF som hänvisar till bl.a. arkivlagen. Vidare föreslår vi bl.a. att myndigheternas uppgifter skall anses tillhöra arkivet så snart de är allmänna. Slutligen förordar vi att det sker en översyn som syftar till att samordna arkivlagen med 15 kap. sekretesslagen.

22.1 En anpassning av arkivlagen

22.1.1 Inledning

I 2 kap. TF finns uteslutande bestämmelser om allmänhetens rätt att få del av de uppgifter som myndigheten hanterar vid en viss tidpunkt. Det finns inte där några regler om att myndigheterna är skyldiga att bevara handlingar, t.ex. så att allmänheten kan läsa handlingar i ett ärende även efter det att ärendet har avgjorts. Bestämmelser om detta finner man i stället i arkivlagen m.fl. författningar (däribland främst Riksarkivets egen författningssamling RA-FS). Det är en förutsättning för att offentlighetsprincipen skall vara något värd att uppgifter i handlingar och databaser sparas.

Ytterst är det med stöd av offentlighetsprincipen som även äldre handlingar kan begäras utlämnade.⁴⁷⁵

Arkivlagen knyter an till tryckfrihetsförordningen genom begreppet allmän handling. De förslag till ändringar i 2 kap. TF som har behandlats i de föregående avsnitten slår därför igenom också i arkivlagen. Den nya begreppsapparaten föranleder i stort inte annat än redaktionella ändringar i arkivlagen. Dessa behandlas uteslutande i författningskommentaren. På en del punkter har vi emellertid funnit anledning att lämna ytterligare förslag.

22.1.2 Förslag till ändringar av arkivregler

22.1.2.1 Anknytningen till TF bör förstärkas

Som nyss nämnts har arkivreglerna stor betydelse för offentlighetsprincipen. Enligt vår mening bör detta komma till uttryck genom en hänvisning i 2 kap. TF. Bestämmelsen bör ge upplysning om att det finns regler dels om bevarande och gallring av allmänna uppgifter dels om att handlingar och databaser så småningom skall överlämnas till arkivmyndighet. Frågan om förhållandet mellan 2 kap. TF och arkivlagen har tidigare berörts i samband med arkivlagens tillkomst. Data- och offentlighetskommittén föreslog att det skulle tas in en bestämmelse i 2 kap. TF om att allmänna handlingar får gallras endast om de är av ringa betydelse från offentlighetssynpunkt.⁴⁷⁶ Departementschefen ansåg emellertid att en sådan regel var överflödigt eftersom gallring har förekommit under alla år TF funnits och aldrig satts i fråga.⁴⁷⁷ Den regel som vi nu föreslår innebär inte att någon av arkivlagens materiella bestämmelser förs in i 2 kap. TF utan syftar enbart till att fullständiga bilden av offentlighetsprincipen även i lagtexten.

Även en arkivmyndighet omfattas av 2 kap. TF. Arkivmyndighetens egna inkomna och upprättade handlingar är givetvis allmänna enligt dessa regler. Men även de handlingar som har överlämnats från andra myndigheter till arkivmyndigheten fortsätter att vara allmänna när de finns i arkivet. Detta kan i första hand sägas bero på att de är inkomna enligt 2 kap. TF och därmed allmänna. Detta resonemang går emellertid inte att applicera fullt ut på den nya begreppsapparat som vi har föreslagit i 2 kap. TF.

⁴⁷⁵ Prop. 1989/90:72 s. 31.

⁴⁷⁶ DsJu 1987:8.

⁴⁷⁷ Prop. 1989/90:72 s. 41.

Grundbegreppen är uppgifter, handlingar och databaser. En databas skiljer sig från en handling bl.a. på det sättet att den inte "skickas omkring", den kan inte inkomma eller upprättas. Allmänhetens insyns rätt i en databas inträder mycket tidigare, nämligen redan när den ställs i ordning för användning. Inkommande- och upprättandekravet har därför ingen betydelse när det gäller databaser. Enligt detta resonemang är uppgifterna i en databas allmänna även om databasen har överlämnats till en arkivmyndighet.

Arkivlagen stadgar att en myndighets arkiv utgörs av dess allmänna handlingar. Enligt vår mening behåller arkivet sin status som "allmänt" även när det överlämnats till en arkivmyndighet utan att det behöver hängas upp på 2 kap. TF. Handlingarna hos arkivmyndigheten är med andra ord inte allmänna därför att de har inkommit till arkivmyndigheten utan för att de behåller denna egenskap (att vara allmänna) även hos arkivmyndigheten. I hänvisningen i 2 kap. TF bör därför begreppet överlämna användas för att illustrera när "aktiva" uppgifter i handlingar eller databaser övergår till arkivmyndighet.

22.1.2.2 *Avgränsningen av arkivet*

Enligt motiven till arkivlagen skall en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna, med den begränsningen att handlingar som är tillgängliga för flera myndigheter skall bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter. Begreppet handling torde härvid ha uppfattats som detsamma som i 2 kap. TF. Lagtexten i 3 § arkivlagen utformades emellertid så att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna "från myndighetens verksamhet"⁴⁷⁸. Motsvarande bestämmelse om gallring i 10 § arkivlagen som också gäller allmänna handlingar har inte någon sådan begränsning till viss verksamhet.

I 2 kap. TF finns inte något krav på att en handling eller uppgift skall ha anknytning till myndighetens verksamhet för att vara allmän. På motsvarande sätt saknas det stöd i arkivlagens förarbeten för att någon sådan begränsning skulle ha varit avsedd på arkivområdet. För att undvika missförstånd föreslår vi därför att uttrycket "från myndighetens verksamhet" utmönstras ur 3 § arkivlagen. Det bör således föreskrivas att en myndighets arkiv består av myndighetens handlingar och databaser som innehåller allmänna uppgifter enligt förslaget till ändringar i 2 kap. TF. Myndighetens

⁴⁷⁸ Här kan bortses från sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen.

arkiv bildas därmed av de handlingar och databaser med allmänna uppgifter som myndigheten förvarar, och ordet "bildas" får stå för det fortgående förlopp där handlingar och databaser i enlighet med 2 kap. TF upprättas, inkommer, färdigställs för sökning eller sammanställning av uppgifter, eller – beträffande sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF – omhändertas för arkivering utan att dessförinnan ha blivit allmänna.

Frågan om vilka handlingar och databaser som bör ses som arkivmaterial blir därmed löst redan inom ramen för regleringen i 2 kap. TF. Av samma skäl behövs inte längre det andra ledet i 3 § första stycket första meningen arkivlagen angående sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF. Begränsningen följer redan av vad som anses utgöra allmän uppgift.

Även bestämmelsen i 3 § första stycket andra meningen arkivlagen, beträffande upptagningar som är tillgängliga för flera myndigheter, kan utmönstras som en följd av de ändringar vi föreslår i 2 kap. TF. Endast de uppgifter som finns i myndighetens lokaler eller elektroniska arkiv anses alltså vara förvarade hos myndigheten enligt TF, och detta synsätt kommer genom samordningen av regelverken att gälla också på arkivområdet.

22.1.2.3 *Allmänna uppgifter tillhör omedelbart arkivet*

Bestämmelserna i 3 § arkivlagen ger intryck av att en handling skulle bli arkivhandling redan när den blir allmän enligt TF. Enligt 6 § 4 arkivlagen ingår det emellertid i arkivvården att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar och av arkivförordningen och Riksarkivets föreskrifter framgår att de allmänna handlingarna ses som arkivhandling först efter att myndigheten har vidtagit vissa åtgärder – med undantag för register och liknande som förs fortlöpande.⁴⁷⁹

⁴⁷⁹ Enligt 3 § arkivförordningen (1991:446) skall de allmänna handlingarna i ett ärende arkiveras sedan ärendet har slutbehandlats. Däremot sägs beträffande diaries etc. som förs fortlöpande att varje anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts. Handlingarna behöver alltså – med undantag för sådana som avses i 2 kap. 9 § TF – bli föremål för någon aktiv åtgärd från myndighetens sida för att ses som arkivhandling/arkiverad; jämför Arkivutredningens uttalande att handlingarna får sin karaktär av arkivhandlingar först genom arkivläggningen, dvs. inplaceringen i arkivet (SOU 1988:11 s. 194).

Frågan är alltså om en myndighets handlingar skall ses som arkivhandlingar

- så snart de blir allmänna, eller
- först efter att ha ”omvandlats” till arkivhandlingar genom någon åtgärd av myndigheten, såsom att rensa den akt där handlingarna förvaras.

Enligt vår mening bör frågan om en handling skall ses som arkivhandling redan när den har inkommit respektive upprättats, eller först i ett senare skede när myndigheten har vidtagit åtgärder från arkivsynpunkt, bedömas främst från praktiska utgångspunkter. Själva hanteringen ger härvid knappast någon klar gräns mellan åtgärder före arkivläggningen och övriga åtgärder. Det är med andra ord inte alltid som man kan klart avgöra om t.ex. handlingar i ett visst ärende har arkivlagts eller inte.

Beträffande andra handlingar än sådana som blir allmänna endast om de tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § TF), torde det inte behövas något ställningstagande av myndigheten om arkivering, och de skyddsintressen som ligger bakom arkivförfattningarna aktualiseras redan innan de allmänna uppgifterna har behandlats färdigt av myndigheterna; något som framträder särskilt tydligt i anknytning till IT. Det finns inte några närmare bestämmelser om vid vilken tid handlingar övergår till att bli arkivhandlingar eller vilka typer av åtgärder som just då skall vidtas. Detta torde framgå redan vid en genomläsning av bestämmelserna i 5 och 6 §§ arkivlagen, som bygger på en gräns mellan åtgärder före själva arkivläggningen som har betydelse för att arkivet skall kunna ordnas på ett rimligt sätt (5 §) och åtgärder som ingår i varje myndighets arkivvård (6 §).⁴⁸⁰ Vi föreslår därför att handlingar och databaser skall ses som en del av myndighetens arkiv så snart uppgifterna är att anse som allmänna enligt 2 kap. TF.

Huruvida uppgifter i minnesanteckningar och koncept (se förslaget till lydelse av 2 kap. 10 §) är allmänna avgörs när man bestämmer om de skall tillföras arkivet eller inte. Till dess frågan är avgjord är uppgifterna inte allmänna och således inte del av myndighetens arkiv. Bara om de tas om hand för arkivering (dvs. tillförs arkivet, jämför 3 § arkivförordningen och 2 kap. 1 § RA-FS 1991:1) blir de allmänna.

480 Prop. 1989/90:72 s. 72.

22.2 En anpassning av sekretesslagen

I 15 kap. sekretesslagen finns som framgått bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m. Där finns också bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet och om hur de bör ordna sina ADB-register så att man uppnår en god offentlighetsinsyn. Slutligen finns det bestämmelser om hur hemligstämpling skall gå till samt hur prövningen av en begäran om att få ut en allmän handling skall ske och om överklagande av beslut att inte lämna ut handlingar.

Bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen handlar i själva verket inte om sekretessfrågor, som resten av lagen gör, utan är stället ett komplement till 2 kap. TF. Det ingår visserligen inte direkt i vårt uppdrag att se över dessa bestämmelser, men vi har ändå berört vissa av dem i skilda sammanhang. Vidare leder den nya begreppsapparat som vi föreslår i 2 kap. TF till följändringar i 15 kap. sekretesslagen på motsvarande sätt som i arkivlagen. Vi lägger därför fram även ett fullständigt förslag till ändringar i det aktuella kapitlet.

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ handlar om myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar. Dessa har vi berört i avsnitt 21 (Myndigheternas registrerings- och dokumentationsskyldighet). Vidare har vi i avsnitt 18 (Utlämnande av allmänna uppgifter) föreslagit nya bestämmelser i 4 § om myndigheternas skyldigheter att lämna service åt allmänheten. Förslagen i detta sammanhang föranleds av vårt förslag att allmänheten skall kunna få del av myndigheternas uppgifter även i elektronisk form. Vi har föreslagit att bestämmelsen i 11 § om myndigheternas skyldighet att hålla beskrivningar över sina ADB-register tas bort. Detta finns kommenterat i avsnitt 21. Den skyldighet som myndigheterna har enligt gällande 14 § datalagen att dokumentera uppgifter som har elektronisk form flyttas enligt vårt förslag till 15 kap. sekretesslagen (se vårt förslag till ny bestämmelse i 11 §). Förslaget behandlas i avsnitt 21. Vi har slutligen i avsnitt 20 (Myndigheternas datorprogram) föreslagit att myndigheterna förpliktas att hålla tillgängligt systembeskrivningar av datorprogram som fattar automatiserade beslut (se vårt förslag till ny bestämmelse i 12 §). De ändrade bestämmelserna behandlas, liksom övriga ändringar i 15 kap. i författningskommentaren.

Den nya begreppsapparaten föranleder även i övrigt ändringar av vissa bestämmelser i sekretesslagen. Vi föreslår ny lydelse av dessa bestämmelser. Reglerna i 1 kap. 8 och 9 §§ innebär att offentlighetsprincipen omfattar även vissa andra organ än myndigheter. Bestämmelserna tar sikte på

”handlingar”, men att det är just rätten att ta del av allmänna handlingar som avses framgår av hänvisningen till tryckfrihetsförordningen.⁴⁸¹ Vi anser därför att det blir tydligare och mer konsekvent att ersätta ”handlingar” med ”allmänna uppgifter” i stället för bara ”uppgifter”, även om det naturligtvis inte innebär någon saklig skillnad. Även övriga ändringar i sekretesslagen är av redaktionellt slag och de kommenteras därför inte särskilt.

22.3 En samordning av arkivlagen och 15 kap. sekretesslagen

Arkivutredningen anförde i betänkandet Öppenhet och Minne – Arkivens roll i samhället (SOU 1988:11) att det vid en framtida översyn av arkivlagen borde övervägas om bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen, om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m., bör fogas till arkivlagen (s. 192). Skälen för en samordning är att bestämmelserna i huvudsak fyller samma syften samt överlappar varandra så att det kan ifrågasättas vilka regler som primärt bör ses som arkivregler respektive regler rörande offentlighetsinsyn. Våra förslag till ändringar i 2 kap. TF bidrar ytterligare till att göra en sådan samordning naturlig. Denna bedömning vinner stöd av såväl bakomliggande skyddsintressen som bestämmelsernas innehåll.

Den teoretiska grunden för arkivbildningen i Sverige har sedan länge varit den s.k. proveniensprincipen, som innebär dels en yttre avgränsning så att varje arkivbildares arkiv skall hållas samman och uppfattas som en enhet, dels en inre avgränsning så att handlingarna skall bevaras i sitt ursprungliga sammanhang och alltså inte sorteras om och fogas in i nya sammanhang.⁴⁸² Frågan är då hur denna princip förhåller sig till de skyddsintressen som aktualiseras i 15 kap. sekretesslagen.

481 Prop. 1979/80:2 Del A s. 124–125.

482 Äldre ordningsprinciper där man, för att söka tillgodose forskningens intressen, ordnade om och förtecknade handlingarna efter ämne oberoende av arkivtillhörighet och den ordning arkivbildaren valt visade sig mindre lyckade. Därigenom förstördes handlingarnas inre sammanhang – kontexten. Handlingarna utgör en kvarleva av händelseförlopp och kan inte förstås isolerade från sitt sammanhang med andra handlingar. En ämnesordningsprincip undergräver dessutom möjligheterna att använda de sökingångar arkivbildarna har upprättat; se vidare Gränström/Lundquist, Arkivlagen – Bakgrund och kommentarer, s. 15 ff.

Sekretesslagen innehåller regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Denna lag syftar alltså till att begränsa allmänhetens insyn. I 15 kap. sekretesslagen finns emellertid bestämmelser med motsatt syfte; att tillgodose intresset av insyn i allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda. Dessa bestämmelser, som brukar beskrivas som regler om s.k. god offentlighetsstruktur, har alltså från systematisk synpunkt inte något samband med den egentliga sekretessregleringen. De har ändå ansetts kunna tas in i sekretesslagen.⁴⁸³ En god struktur måste naturligtvis föreligga också för att behoven av ärendenssyn och verksamhetsinsyn skall kunna tillgodoses.

En närmare jämförelse av de enskilda bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen och arkivförfattningarna gör det än mer tydligt att regleringen har betydande likheter, även på detaljnivå, och bärs upp av enhetliga intressen. Som exempel kan nämnas följande: I 15 kap. 1 § sekretesslagen ges grundläggande bestämmelser om myndigheternas skyldigheter att registrera allmänna handlingar. På motsvarande sätt sägs i 5 § arkivlagen att myndigheterna, vid registreringen av allmänna handlingar, skall ta vederbörlig hänsyn till dess (registreringens) betydelse för en ändamålsenlig arkivvård. I 15 kap. 2 § sekretesslagen finns föreskrifter om vilka uppgifter som skall anges när en handling registreras. Sådana detaljerade föreskrifter finns visserligen inte i arkivlagen. Det skulle emellertid, utan sådana diariier m.m., bli svårt att göra handlingarna tillgängliga för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov (dvs. sådant som anges i 3 § arkivlagen). Motsvarande detaljföreskrifter har också utfärdats av Riksarkivet. I 15 kap. 9 § sekretesslagen sägs att myndigheterna skall ordna sin ADB-verksamhet med beaktande av allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Detsamma framgår av 6 § 1 arkivlagen där det föreskrivs att myndigheterna skall organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas.

Målen för de aktuella bestämmelserna i sekretesslagen och arkivlagen är alltså nära nog identiska. Myndigheternas allmänna uppgifter måste, från såväl offentlighets- som arkivsynpunkt, organiseras, avgränsas, beskrivas, förtecknas, skyddas etc. Det måste kunna fastställas vilka allmänna uppgifter som en myndighet har och de måste vid behov kunna göras tillgängliga. En samordning är därmed både önskvärd och lämplig för

⁴⁸³ Corell m.fl., Sekretesslagen – Kommentarer till 1980 års lag med ändringar, 3 uppl., s. 65; se 1 kap. 1 § 3 st. sekretesslagen.

att fungerande rutiner skall kunna upprätthållas inom ramen för snabbt ökande informationsmängder och allt mer begränsade resurser – utan att grundläggande krav på god offentlighetsstruktur och god arkivstruktur sätts åt sidan.

Den moderna tekniken medför att omständigheter som är av intresse även från arkivsynpunkt måste beaktas mycket tidigt, redan under uppgifternas ”aktiva tid”. Det är myndigheternas hantering av uppgifterna under denna tid som regleras i 15 kap. sekretesslagen. Man kan än mindre än i dag från arkivmyndigheternas sida mer eller mindre passivt invänta att uppgifterna anländer för långtidsförvaring. Det finns med andra ord mycket som talar för att man bör se hela processen, från uppgifternas tillblivelse till långtidsförvaring, som en helhet.

Vi har övervägt att föra samman de berörda bestämmelser till en särskild lag.⁴⁸⁴ En närmare genomlysning av hur olika bestämmelser bör integreras och samordnas har dock inte varit möjlig inom den tid som har lämnats oss för vårt uppdrag. En sådan översyn bör i stället ske i särskild ordning.

484 Jämför SOU 1975:22 s. 40, som dock avsåg en annan typ av samordning.

KONSEKVENSERNA AV FÖRSLAGEN

Inledning

Under senare år har regeringen gett generella direktiv på olika områden till alla kommittéer och särskilda utredare. Dessa generella direktiv kan sägas innebära krav på att det skall göras en beskrivning av konsekvenserna i olika hänseende av framlagda förslag.

Ett generellt direktiv (dir. 1994:23) innebär krav på prövning av offentliga åtaganden och en analys av bl.a. de ekonomiska konsekvenserna. Andra generella direktiv gäller redovisning av konsekvenserna för

- jämställdhetspolitiken (dir. 1994:124),
- regionalpolitiken (dir. 1992:50) och
- det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

I det följande berörs i skilda avsnitt konsekvenserna av våra förslag i de två delar som utredningsuppdraget har innefattat – EN NY PERSONDATALAG och OFFENTLIGHETSPRINCIPEN I IT-SAMHÄLLET. Det finns nämligen, såvitt vi kunnat finna, inte några samlade effekter av förslagen i de båda delarna som bör redovisas gemensamt.

EN NY PERSONDATALAG

Ekonomiska konsekvenser

I avsnitt 12.14.3 har vi berört hur Datainspektionens verksamhet bör finansieras. Avsikten är att den föreslagna finansieringen skall vara kostnadsneutral för såväl det allmänna som enskilda i förhållande till vad som

gäller i dag. Av det EG-direktiv som Sverige är bunden av torde vidare följa att det inom ramen för det offentliga skall finnas en tillsynsmyndighet med vissa befogenheter.

För de persondataansvariga kommer det att uppkomma vissa kostnadsbesparingar i och med att tillståndsplikten avskaffas och antalet anmälningar till Datainspektionen minskas kraftigt. Med det föreslagna systemet är det dock i stället den persondataansvarige som själv i första hand måste bedöma om en viss behandling av personuppgifter är laglig. Detta kan å andra sidan förväntas leda till något ökade administrativa kostnader för de persondataansvariga, särskilt i ett inledningsskede. Exempelvis skyldigheten att självmant underrätta enskilda torde vidare innebära ökade kostnader för persondataansvariga, kanske främst i form av kostnader för utformningen av nya blanketter och liknande.

Det finns uppenbara svårigheter att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av det föreslagna systemet i förhållande till det system som gäller i dag. Systemen är helt olika, och det är inte enkelt att bedöma t.ex. i vad mån de materiella reglerna i den föreslagna persondatalagen är strängare och därmed ”dyrare” för de persondataansvariga än de villkor som Datainspektionen med det nuvarande systemet ställer upp i enskilda fall. Det är vidare svårt att bedöma värdet för skyddet av den personliga integriteten av de föreslagna hanteringsreglerna i förhållande till de regler som gäller i dag.

Bland annat eftersom tillämpningsområdet för den föreslagna lagen är vidare än för den nuvarande, finns det anledning att tro att det föreslagna systemet innebär något högre kostnader för de persondataansvariga än det nuvarande system samtidigt som skyddet för den personliga integriteten ökar något. Hur stor ökningen av kostnaderna respektive nyttan för skyddet av den personliga integriteten är har vi inte kunnat uppskatta mera exakt än så.

Det bör i sammanhanget påpekas att den föreslagna persondatalagen baserar sig på ett EG-direktiv som Sverige – oavsett kostnaderna – är skyldig att genomföra och att vi inte på någon punkt går nämnvärt längre än vad Sveriges förpliktelser gentemot EU kan anses kräva.

Konsekvenser för jämställdhetspolitiken

I samband med utarbetandet av förslagen har vi försökt att kontinuerligt ha uppmärksamheten riktad mot jämställdhetsfrågorna. Trots detta har vi inte

kunnat finna att våra förslag skulle ha några beaktansvärda konsekvenser för jämställdheten.

Konsekvenser för regionalpolitiken

Regionalpolitiken kan inte sägas vara alls berörd av våra förslag.

Konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggandet

Enligt den nuvarande datalagen är en lång rad förfaranden kriminaliserade (se avsnitt 12.13.1.2), bl.a. förandet av personregister utan licens. Det har uppskattats att det finns knappt en halv miljon licenspliktiga personregister som inte har anmälts för licens.

Vårt förslag att avskaffa licenssystemet och de allra flesta straffbestämmelserna kommer att frigöra resurser för annat brottsförebyggande arbetet. Det finns inte anledning att anta att våra förslag skulle ha någon effekt på annan brottslighet.

OFFENTLIGHETSPRINCIPEN I IT-SAMHÄLLET

Ekonomiska konsekvenser

Att införa en ny begreppsapparat i 2 kap. TF kommer att medföra vissa övergångskostnader. Till att börja med krävs det följdändringar i andra författningar; man kan utgå ifrån att begreppet ”allmän handling” förekommer i många lagar och förordningar. Vi har inte inom ramen för vårt uppdrag kunnat kartlägga hur omfattande och kostsamma dessa ändringar kommer att bli. Vidare måste man utgå ifrån att det kommer att krävas en viss informationsinsats (och i vissa fall kanske till och med utbildning) inom bl.a. den offentliga sektorn för att sprida kunskap om den nya begreppsapparaten. Förändringarna är dock av så begränsad art att den informationen bör kunna inrymmas i myndigheternas ordinarie informations- eller utbildningsverksamhet.

I den mån uppgifter som för närvarande anses allmänna uteslutande på den grunden att de är tekniskt tillgängliga för myndigheten inte längre an-

ses vara allmänna, innebär det naturligtvis en viss besparing för den myndighet som i fortsättningen inte behöver tillhandahålla dessa. För de flesta myndigheter kommer detta i praktiken inte att ha någon betydelse. Man får nämligen utgå ifrån att de flesta myndigheter i stort sett tillhandahåller endast sådana uppgifter som de måste lämna ut även enligt det nya förslaget.

Det förslag som i praktiken kanske får den största betydelsen är skyldigheten att lämna ut allmänna uppgifter i elektronisk form. Emellertid är det inte meningen att detta skall medföra några större ekonomiska konsekvenser för myndigheterna. Så som förslaget är utformat skall skyldigheten följa myndighetens utvecklingstakt. Generellt sett är det billigare att överföra uppgifter på elektronisk väg än att hantera papper och man kan nog utgå ifrån att den manuella hanteringen på sikt kommer att förbehållas vissa "exklusiva" förfaranden. Det kan dock inte uteslutas att det, i ett inledande skede, kan medföra en del kostnader för myndigheter som inför ny teknik. Vi menar emellertid att dessa kostnader ändå hade uppkommit förr eller senare bl.a. eftersom det ligger i myndigheternas eget intresse att göra överföringen av uppgifter mellan myndigheterna billigare. Det kan till och med vara positivt att den generella skyldigheten att lämna ut uppgifter i elektronisk form införs så fort som möjligt, så att myndigheterna beaktar denna i ett tidigt skede av uppbyggnaden av IT-stödet. Att i efterhand lägga till funktioner för sådant utlämnande till allmänheten kan bli ännu dyrare. På sikt får det också antas bli billigare för den allmänhet som har möjlighet att ta emot uppgifter i elektronisk form. Frågan om avgifter för elektroniska uppgifter har tagits upp i avsnitt 18.7.

I dag kan uppgifter som har elektronisk form i vissa fall säljas av myndigheterna (se avsnitt 18.7.2). I den mån sådan försäljning lämnar ett överskott skulle det medföra en minskad intäkt för det allmänna om man i fortsättningen inte kunde ta så mycket betalt eftersom uppgifterna då lämnas enligt 2 kap. TF. Det har emellertid, vad vi har kunnat erfara, inte gjorts någon undersökning av i vad mån sådan försäljning bidrar till statskassan. Frågor om prissättning av offentlig information hanteras bl.a. av Riksrevisionsverket och utreds för närvarande av Utredningen om samhällets grunddatabaser (dir 1996:43).

Av de övriga förslag vi lämnar beträffande offentlighetsprincipen är det skyldigheten för myndigheterna att hålla tillgänglig dokumentation av program som fattar automatiserade beslut (se avsnitt 20) som kan få vissa ekonomiska konsekvenser. Det får förutsättas att myndigheterna redan nu har dokumentation beträffande sådana program, i vart fall i form av programkod. Vad som kan krävas är att dokumentationen anpassas så att den

kan läsas av var och en. I princip borde enligt vår mening alla program som är framtagna speciellt för myndigheters verksamhet vara dokumenterade på ett för alla begripligt sätt. Den begränsade skyldighet som vi föreslår får antas kunna utföras inom ramen för myndigheternas ordinarie IT-verksamhet.

Konsekvenser för jämställdhetspolitiken

Våra förslag kan inte antas ha några konsekvenser för jämställdhetspolitiken.

Konsekvenser för regionalpolitiken

Regionalpolitiken berörs inte av våra förslag annat än att de främjar elektroniskt uppgiftsutlämnande, vilket generellt sett gör att det får mindre betydelse var personer befinner sig rent fysiskt. Några mer direkta konsekvenser i detta avseende kan dock inte antas uppkomma.

Konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggandet

Brottsligheten och brottsförebyggandet påverkas, enligt vår mening, inte av förslagen.

FÖRFATTNINGSKOMMENTARER

a) Persondatalagen

Beträffande den föreslagna persondatalagen finns det redan i den allmänna motiveringen utförliga kommentarer till de bestämmelser som föreslås. Vi har därför inte ansett det nödvändigt med en särskild författningskommentar av traditionellt snitt paragraf för paragraf för det lagförslaget. För att göra det lättare att hitta motivtexten till respektive paragraf har vi dock gjort följande uppställning med hänvisningar till avsnitt i betänkandet.

PARAGRAF AVSNITT

Inledande bestämmelser

Syftet med lagen

1 § 6

Avvikande bestämmelser i annan lagstiftning

2 § 8.2.2

Definitioner

3 § 12.2

Tillämpningsområdet

Det territoriella tillämpningsområdet

4 § 12.3

Vilken behandling av personuppgifter omfattas av lagen

5 § 7.2.1, 12.2.8 och 12.2.12

Undantag för privat användning av personuppgifter

6 § 7.2.4

Undantag med hänsyn till yttrandefriheten

7 § 10

Förhållandet till offentlighetsprincipen

8 § 9.2, 9.4 och 12.4.6.3

Grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter**9 §** 12.4 och 11.6.5**När behandling av personuppgifter är tillåten***Allmänt***10 §** 12.5.1 och 11.6.4*Direkt marknadsföring***11 §** 12.5.2.3*Samtycke återkallas***12 §** 12.5.2.2 och 11.6.6**Förbud mot behandling av känsliga personuppgifter****13 §** 12.5.3.2**Undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter***Allmänt***14 §** 12.5.3.3*Samtycke eller offentliggörande***15 §** 12.5.3.3*Behandlingen är nödvändig i vissa fall***16 §** 12.5.3.3*Ideella organisationer***17 §** 12.5.3.3*Hälso- och sjukvård***18 §** 12.5.3.3*Forskning och statistik***19 §** 11.6.3*Bemyndigande att föreskriva ytterligare undantag***20 §** 12.5.3.3**Uppgifter om lagöverträdelser****21 §** 12.5.3.4**Användning av personnummer****22 §** 12.6**Information till den registrerade***Information skall lämnas självmant när uppgifterna samlas in***23 §** 12.7.2**24 §** 12.7.2*Vilken information skall lämnas självmant***25 §** 12.7.2.3*Information skall också lämnas efter ansökan***26 §** 12.7.3 och 11.6.7

Undantag från informationsskyldigheten vid sekretess och tystnadsplikt

27 § 12.7.4

Rättelse

28 § 12.8 och 11.6.7

Automatiserade beslut

29 § 12.9

Säkerheten vid behandling

De personer som arbetar med personuppgifter

30 § 12.10.2

Skyddsåtgärder

31 § 12.10.2–4

Tillsynsmyndigheten får besluta om skyddsåtgärder

32 § 12.10.3

Överföring av personuppgifter till tredje land

Förbud mot överföring

33 § 12.11.2

Undantag från förbudet

34 § 12.11.3

35 § 12.11.4

Anmälan till tillsynsmyndigheten

Anmälningsskyldighet

36 § 12.12

Anmälan behöver inte göras om det finns ett persondataombud

37 § 12.12

Persondataombudets uppgifter

38 § 12.12.2.4

39 § 12.12.2.4

40 § 12.12.2.4

Obligatorisk anmälan för särskilt integritetskänsliga behandlingar

41 § 12.12.2.5

Upplysningar till allmänheten om behandlingar som inte anmälts

42 § 12.12.2.6

Skadestånd

43 § 12.13.2.1–3

Straff för osanna uppgifter

44 § 12.13.2.4

Tillsynsmyndighetens befogenheter

45 § 12.14.1

46 § 12.14.1

47 § 12.14.1

48 § 12.14.1

49 § 12.14.1

Överklagande

50 § 12.14.2

Närmare föreskrifter

51 § 12.1.2

Övergångsbestämmelser

P. 1–8..... 12.15

b) Tryckfrihetsförordningen

Ändringsförslagen i TF är koncentrerade till bestämmelserna i andra kapitlet. Dessa kommenteras nedan. Därutöver föreslår vi ändringar i 1 kap. 1 § samt 7 kap. 3 och 5 §§. De sistnämnda ändringarna är uteslutande föranledda av förslaget till ny begreppsapparat i andra kapitlet och innebär inte några sakliga förändringar. Vilka dessa ändringar är framgår av författningsförslaget och de har kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 16.1.5. Ordet handling förekommer dessutom i 1 kap. 6 § men det har där inte någon anknytning till handlingsbegreppet i 2 kap.

2 kap.

Om allmänna handlingars offentlighet

1 §

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att *taga* del av allmänna *handlingar*.

Om allmänna uppgifters offentlighet

1 §

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att *ta* del av allmänna *uppgifter*.

Bestämmelsen utgör offentlighetsprincipens portalparagraf och anger dess syften. Våra förslag innehåller inga ändringar härvidlag.

Uppgifter

Vårt förslag till ny begreppsapparat innebär att offentlighetsinsynen formellt sett inte längre skall vara knuten till myndighetens handlingar utan till dess uppgifter. Förslaget behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 16.1.3. Som vi har anfört medför en sådan förändring inte något nytt i grunden. I en modern miljö där det inte längre är självklart att uppgifterna

finns att hämta i handlingar (i ordets traditionella betydelse), blir regleringen tydligare om insynsrätten knyts direkt till myndighetens uppgifter.

Med uppgift menar vi varje sakupplysning som kan uppfattas av en människa, antingen direkt eller med hjälp av tekniska hjälpmedel. Att det skall vara fråga om uppgifter innebär att materiella saker, ting, faller utanför. De kan inte sägas ha något egentligt informationsinnehåll. Ingen har rätt att med stöd av offentlighetsprincipen få titta på myndighetens möbler eller kontorsmaterial. Gränsfall kan finnas. En tavla som myndigheten har köpt eller lånat för eget bruk omfattas inte, medan en tavla med samma motiv som har getts in t.ex. i ett mål om förfalskning omfattas.

Det finns inte enligt gällande rätt något krav på att en handling skall ha en viss omfattning eller ett visst utseende. Det brukar sägas att en enda bokstav på ett papper kan vara en handling. Även en bild kan vara en handling (som innehåller uppgifter). En övergång till uppgiftsbegreppet är inte tänkt att förändra detta. Sådant som ingen människa kan förstå eller sådant som inte kan sägas ha någon mening för någon människa omfattas inte av begreppet uppgift.

Vissa uppgifter kan bara uppfattas med hjälp av tekniska hjälpmedel. Det kan vara information som har digital form (dvs. som förekommer som elektriska impulser) t.ex. bokstäver, siffror, bilder eller ljud. Givetvis omfattas även andra typer av upptagningar t.ex. upptagningar på magnetband, grammofoninspelningar, mikrofilmer och hålkort. Gemensamt är att det krävs teknisk utrustning för att omvandla innehållet till en form som går att uppfatta med mänskligt sinne. Skulle detta inte gå, t.ex. att omvandla en räckta elektriska impulser till något begripligt, kan man inte tala om att det är en uppgift.

För att en tekniskt behandlad uppgift skall vara allmän krävs det att myndigheten har tillgång till sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att göra uppgiften begriplig. Om inte myndigheten själv kan ta del av uppgiften, kan inte allmänheten heller få göra det. (Se vidare förslaget till 2 §.)

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.

2 §

En uppgift är allmän om den finns i myndighetens förvar

- a) i en handling som enligt 7 eller 8 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten eller*
- b) i ett register eller någon annan samling av uppgifter som har färdigställts för införing, sökning eller sammanställning av uppgifter (databas).*

Uppgifter är allmänna oavsett om de finns i skrift eller bild eller i en form som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel som myndigheten har.

Med handling avses en framställning som har ett bestämt innehåll.

Förvar

För att uppgifter skall kunna bli föremål för bl.a. allmänhetens insyn krävs att de har fått en definitiv form. Som har anförts i den allmänna motiveringen omfattas inte uppgifter som är tänkta eller uttalade av tjänstemän hos myndigheten (se avsnitt 16.1.3). Inte heller signaler som finns en begränsad tid i luften eller i ledningar i myndighetens lokaler omfattas. Uppgifterna måste med andra ord vara materialiserade på något sätt hos myndigheten så att man kan ta del av dem upprepade gånger. Detta följer enligt vårt förslag av att uppgifterna måste vara förvarade hos myndigheten.

Att uppgiften måste finnas i myndighetens förvar för att omfattas av offentlighetsinsynen innebär, som utvecklats närmare i den allmänna motiveringen (se avsnitt 16.2.4), att den måste finnas antingen i myndighetens fysiska eller logiska utrymme. När det gäller traditionella handlingar innebär detta inte något nytt. Tekniskt behandlade uppgifter anses däremot inte längre förvarade bara för att myndigheten kan få tillgång till dem med tekniska hjälpmedel. Detta innebär att kravet att uppgiften skall vara förvarad hos myndigheten för att omfattas av offentlighetsprincipen innebär detsamma, oavsett om det är en tekniskt behandlad uppgift eller om uppgiften finns i en traditionell handling. Detta medför bl.a. att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen kan begära att få lyssna på radio hos myndigheten, titta på TV, svara i telefonen eller ”surfa” på Internet. Om uppgifter i ett radio- eller TV-program har spelats in hos myndigheten eller om ett telefonsamtal har dokumenterats på något sätt är uppgifterna givetvis förvarade. Samma sak gäller om myndigheten via Internet har hämtat uppgifter som man har sparat.

Sådan tillfällig lagring hos myndigheten av signaler som bara är ett led i myndighetens utnyttjande av t.ex. ett program för datanätverkskommunikation innebär inte att signalerna skall anses finnas i myndighetens förvar. Det kan bl.a. vara de s.k. cache-filer och liknande program som Internet-program (t.ex. webbläsare) automatiskt sparar en tid på hårddisken.

Elektroniskt arkiv

Med förvar avser vi som nämnts både fysiska och logiska utrymmen. Begreppen finns kommenterade i den allmänna motiveringen, avsnitt 16.2.4. Förslaget innehåller ingen definition av begreppet förvar, och när det gäller traditionella, fysiska förvar är ingen ändring avsedd (se även avsnitt

16.2.6). Samma synsätt skall råda beträffande uppgifter som har elektronisk form som de som har direkt läs- eller annars uppfattbar form.

Elektroniska uppgifter kan finnas på en databärare som fysiskt finns hos myndigheten, t.ex. på en diskett, cd-romskiva eller en hårddisk. Beträffande sådana fysiska databärare kan man resonera på samma vis som med pappershandlingar, dvs. finns databäraren hos myndigheten i fysisk bemärkelse är den förvarad. Myndigheten kan emellertid förvara elektroniska uppgifter utan att databäraren fysiskt finns hos myndigheten (s.k. öppen IT-miljö, se avsnitt 16.2.4). Databäraren kan finnas på ett helt annat ställe, hos en annan myndighet eller hos ett privat företag som tillhandahåller elektroniskt utrymme åt myndigheten. Systemet bygger på att myndigheten hanterar uppgifterna via elektroniska nätverk. Det är dessa utrymmen som vi avser med begreppet elektroniskt arkiv.

Frågan är då hur man skiljer mellan myndighetens elektroniska arkiv och de andra elektroniska förvar som myndigheten kan nå med hjälp av sin tekniska utrustning. Generellt sett förfogar myndigheten själv (eller tillsammans med någon annan) över uppgifterna i dess elektroniska arkiv. Det är vanligtvis myndigheten som för in och tar bort uppgifter i dessa. De bestämmelser som i övrigt reglerar myndighetens uppgiftshantering t.ex. om diarieföring, dokumentationsskyldighet eller arkivering träffar även uppgifterna i myndighetens elektroniska arkiv. Utgångspunkten är således att de elektroniska utrymmen som myndigheten innehar och ansvarar för utgör dess elektroniska arkiv.

Myndigheten anses däremot inte – i motsats till vad som nu gäller – förfoga över uppgifterna bara för att man kan läsa eller hämta dem med sina tekniska hjälpmedel. Situationen där en tjänsteman t.ex. läser en tidning via Internet bör jämföras med den där han går till stadsbiblioteket och läser en tidning på en rast.

Vissa elektroniskt lagrade uppgifter som myndigheten når via nät kan jämföras med uppgifter som finns i myndighetens fysiska förvar. Det enda som skiljer är att lagringsenheten (hårddisken) inte finns i myndighetens lokaler utan någon annanstans, t.ex. hos en annan myndighet. Om myndigheten ensam förfogar över uppgifterna (via nätverk) är de utan tvekan i myndighetens förvar. Det har inte någon betydelse vem som har ställt i ordning eller organiserat arkivet. Att någon annan administrerar arkivet har inte heller någon avgörande betydelse. När det handlar om arkiv som inte finns i myndighetens fysiska förvar får det i regel antas finnas någon annan som i viss omfattning utför sådan administration. Det avgörande är vem som har den slutliga bestämmanderätten över uppgifterna.

Uppgiftshanteringen kan också vara ordnad så att lokala eller regionala myndigheter förfogar över delar av ett centralt register som i sin tur en central myndighet ansvarar för. I det fallet får den lokala myndigheten anses förvara "sin" del av uppgiftssamlingen medan den centrala myndigheten förvarar hela registret. Om en lokal myndighet uteslutande rapporterar (expedierar) genom att föra in uppgifter t.ex. i ett centralt register som en annan myndighet har ansvar för, innebär inte detta att registret anses förvarat även hos den rapporterande myndigheten. (Det är en annan sak att de uppgifter som rapporterats naturligtvis ändå är allmänna hos den rapporterande myndigheten, eftersom de betraktas som expedierade handlingar.)

Flera myndigheter kan ha ett elektroniskt arkiv i gemensamt förvar. Myndigheterna har då var och en möjlighet att föra in, ta bort och ändra uppgifter.

Handling

Som vi har anfört i den allmänna motiveringen (se avsnitt 16.1.4) kan inte alla uppgifter som förvaras hos myndigheten omedelbart vara offentliga. De flesta uppgifter förekommer, precis som de alltid har gjort, i handlingar. Definitionen av begreppet handling innebär i själva verket en återgång till vad som gällde innan upptagningsbegreppet infördes i lagen. Den viktiga skillnaden mot vad som gäller i dag är att regleringen blir teknikneutral. Både pappershandlingar och elektroniska handlingar faller under definitionen.

En handling är en uppgiftssammanställning som har ett bestämt innehåll som det inte är meningen att man skall ändra på. Den kan precis som tidigare bestå av bara en enda uppgift. Det har ingen betydelse vilken form den har, och den behöver – precis som nu – inte vara undertecknad, diarieförd osv. När det gäller handlingar som har elektronisk form krävs det att det går att uppfatta innehållet med de tekniska hjälpmedel som myndigheten har. Denna förutsättning har givetvis störst betydelse beträffande handlingar som inkommer till myndigheten. Om uppgifterna lämnas in i ett format som myndigheten inte kan uppfatta, kan handlingen inte anses ha något innehåll alls. Det kan inte krävas att myndigheterna skaffar ny teknisk utrustning för att kunna uppfatta den ingivna handlingen. Den enskilde kan inte heller kräva att få tillhandahålla myndigheten tekniska hjälpmedel, t.ex. datorprogram, för att handlingen skall kunna uppfattas.

Att handlingen skall ha ett bestämt innehåll betyder inte annat än att den skall ha ett en gång för alla bestämt innehåll. Ingen ändrar väl texten i

en myndighets pappershandling (stryker eller lägger till tecken) utan att göra en särskild anteckning om ändringen. Samma sak måste gälla för handlingar som har elektroniskt form.

När har handlingen fått ett bestämt innehåll? När övergår den från att vara bara ett utkast till att bli en handling? Huvudregeln måste vara att det är utställaren som avgör när innehållet är slutligt bestämt. Ett vanligt fall är att handlingen undertecknas eller förses med en digital signatur. För offentlighetsprincipens tillämpning har det i och för sig inte någon avgörande betydelse exakt vid vilken tidpunkt innehållet blir bestämt, eftersom uppgifterna i handlingen inte blir allmänna för det. Det krävs, precis som i dag, att handlingen är antingen inkommen eller upprättad (vanligen expedierad) för att den skall vara allmän (se vidare avsnitt 16.3 och 16.4). När uppgiftssammanställningen har "bytt ägare" förfogar utställaren inte längre över den, och i vart fall då har handlingen fått ett bestämt innehåll.

Vilken funktion har då handlingsdefinitionen? Bland annat har definitionen betydelse för gränsdragningen mellan sådana andra uppgifter (än de som finns i handlingar) som är allmänna respektive icke-allmänna. Om uppgifterna används eller har använts för att framställa en handling hos myndigheten är de inte allmänna, de har då utkast- eller konceptform. Utgångspunkten annars är att alla andra uppgifter hos myndigheten än sådana som finns i handlingar genast blir offentliga (se vidare avsnitt 16.1.4.6).

Precis som i dag krävs det att handlingen är inkommen eller upprättad för att uppgifterna i den skall vara allmänna (se vidare 6 och 7 §§).

Databas

Med den definition som vi har gett begreppet handling kommer en hel del uppgifter som finns hos myndigheterna att falla utanför. Även andra uppgifter omfattas givetvis av offentlighetsprincipen. Som vi har utvecklat i den allmänna motiveringen (se avsnitt 16.1.4.3) har vi valt att kalla dessa övriga uppgiftssammanställningar för databaser. Det som är typiskt för en databas är att den inte har ett på förhand bestämt innehåll. Exempel på databaser är journaler, register, dagboksblad och andra förteckningar där det förs in uppgifter efter hand. Det kan också vara en viss mängd uppgifter som det är meningen att man skall söka bland och hämta ut i olika konstellationer (t.ex. registerutdrag).

Oftast anknyter uppgifterna i en databas till handlingar eller uppgifter i handlingar hos myndigheten. Det kan vara uppgifter om vilka handlingar som har kommit in till myndigheten (t.ex. ett diarium) eller till ett visst

ärende (t.ex. ett dagboksblad). Vidare kan databasen innehålla uppgifter om upprättade handlingar (t.ex. en journal, där varje anteckning är en handling). Uppgifterna i en databas kan också vara hämtade från myndighetens handlingar, t.ex. register som baseras på en ärendehantering (bilregistret, folkbokföringsregistret, fastighetsregistret osv.). I stället för att leta efter ett enskilt ärende, kan man få de efterfrågade upplysningarna i registret. En databas kan givetvis också innehålla uppgifter som har införts direkt i databasen utan att ha någon anknytning till en handling.

En databas kan precis som en handling vara manuell eller ha elektronisk form. Liksom en handling kan den bestå av en enda uppgift.

Uppgifterna i databasen skall vara möjliga att söka eller sammanställa. Detta innebär inte att det måste finnas någon viss typ av funktioner för sökning och sammanställning. Bakgrunden är helt enkelt att om det inte finns något sätt att hitta uppgifterna i databasen kan de inte tas fram för insyn, varken för myndigheten själv eller för allmänheten. Några sådana uppgiftssamlingar skall inte förekomma hos myndigheterna. Det skall inte finnas några uppgifter som faller vid sidan av både handlingar och databaser och därför inte är allmänna. Alla uppgifter som finns, i den meningen att de kan plockas fram, omfattas givetvis även i fortsättningen av offentlighetsprincipen. Däremot kan handlingar och databaser i vissa fall flyta samman (gränsdragningsfrågan behandlas i avsnitt 16.1.4.4).

Uppgifter i databaser blir i princip allmänna så fort de har fått sådan konkretion att man kan ta del av dem, dvs. så fort de har antecknats, registrerats, införts osv. Detsamma gäller i dag beträffande diaries, journaler och andra sådana register (se 7 §) som är typiska databaser. I stället för att gå vägen över rekvisitet upprättad blir uppgifterna omedelbart allmänna.

I vissa fall kan uppgifter som förs in t.ex. i en myndighets register komma utifrån – i vissa fall kan uppdateringen av registret till och med ske automatiskt – det handlar då om uppgifter i en handling (eftersom innehållet har bestämts av den som gav in uppgifterna). Hur skall man då se på uppgifterna – finns de i en handling eller i en databas? Frågan är i första hand av teoretiskt slag. Så fort uppgifterna hamnar i registret är de allmänna. Å andra sidan följer det av myndighetens skyldighet enligt 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen att det som inkommer till myndigheten skall registreras. Den skyldigheten träffar även enstaka uppgifter som inkommer. Myndigheten är därför skyldig att bevara uppgifterna även i den form de hade när de kom in till myndigheten samt göra alla de anteckningar om uppgifterna som framgår av bestämmelserna i sekretesslagen. Naturligtvis är det inget som hindrar att detta sker automatiskt (t.ex. att det antecknas

från vem uppgifterna kommer och när de har inkommit). Allmänheten har alltså även rätt att ta del av den handling som uppgifterna utgjordes av när de en gång kom in. Men när uppgifterna därefter ingår i myndighetens databas har allmänheten också rätt att få sammanställningar ur den.

Tekniska hjälpmedel

För att uppgifterna i en handling eller databas skall vara allmänna krävs det – som tidigare anförts – att de kan göras uppfattbara med hjälp av den utrustning som myndigheten själv har. Manuellt förda uppgifter orsakar i princip inga problem (det kan ibland vålla tvekan t.ex. hur man skall behandla en inkommen handling som är skriven på ett annat språk än svenska).

IT-utredningen har tagit upp frågan hur man skall förfara med inkommande handlingar som inte kan uppfattas av den mottagande myndigheten på grund av att man där saknar tekniska hjälpmedel eller kunskap för att göra uppgifterna läsbara eller annars möjliga att uppfatta.⁴⁸⁵ Utredningen har föreslagit att det skall ses som en allmän princip att en elektronisk handling som sänds in till en myndighet skall ha ett sådant format m.m. att den enkelt kan hanteras med hjälp av mottagarens tekniska hjälpmedel. Skickas handlingen i ett format som myndigheten inte kan uppfatta, bör handlingen – enligt utredningen – få lämnas utan avseende på samma sätt som en gravt ofullständig skrift.

Samma synsätt bör enligt vår mening kunna gälla generellt för vad som omfattas av offentlighetsprincipen. Om inte myndigheten själv med hjälp av sin tekniska utrustning kan uppfatta uppgifterna bör de inte heller omfattas av allmänhetens insynsrätt. Det är dessutom en förutsättning att myndigheten kan uppfatta uppgifterna för att en sekretessprövning skall kunna vidtas.

485 SOU 1996:40 s. 70–72.

2 §

Rätten att *taga* del av allmänna *handlingar* får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

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

Begränsning av rätten att *taga* del av allmänna *handlingar* skall *angivas* noga i *bestämmelse* i en särskild lag eller, om *så* i visst fall *befinnes* lämpligare, i annan lag *vertill* den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Utan hinder av andra stycket får i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen *tilläggas* befogenhet att efter omständigheterna *medgiva* att viss *handling* lämnas ut.

3 §

Rätten att *ta* del av allmänna *uppgifter* får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

Begränsningar av rätten att *ta* del av allmänna *uppgifter* skall *anges* noga i *bestämmelser* i en särskild lag eller, om *det är* lämpligare i ett visst fall, i *en* annan lag *till vilken* den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i *en* sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Utan hinder av andra stycket får i *en* bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen *ges* befogenhet att efter omständigheterna *medge* att *en* viss *uppgift* lämnas ut.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen är föranlett av den nya begreppsapparaten och är inte ämnat att innebära någon saklig förändring.

4 §

Om en myndighets rätt att själv söka efter eller sammanställa uppgifter av hänsyn till enskildas personliga integritet har begränsats genom lag eller annan författning, gäller den begränsningen även för den som vill ta del av allmänna uppgifter.

Bestämmelsen innebär att de sökbegränsningar som av hänsyn till enskildas personliga integritet har införts för myndigheten gäller även för allmänheten. Regeln har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 17.4).

Genom att placera bestämmelsen i anslutning till sekretessregeln har vi velat markera att det är fråga om en inskränkning i offentlighetsprincipen. Det handlar om uppgifter som i och för sig finns hos myndigheten men som – trots att det kanske är tekniskt möjligt att åstadkomma – ändå inte får sökas fram för offentlighetsinsyn. Uppgifterna kan mycket väl vara offentliga men det är möjligheterna att söka efter dem som har begränsats. Bestämmelsen ger uttryck för likställighetsprincipen – myndighet och allmänhet skall vara likställda när det gäller tillgången till myndighetens uppgifter.

Enligt gällande rätt kan en begränsningsregel även utgöras av ett särskilt beslut som grundar sig på lag (gällande 3 § 2 st. 2 men.). Det är i första hand Datainspektionen som fattar sådana beslut. Enligt förslaget räcker det emellertid inte med ett sådant beslut, utan det krävs författningsstöd för att begränsa tillgången till allmänna uppgifter. Det är viktigt att inte bara integritetsintressena utan att även behovet för allmänheten att få tillgång till allmänna uppgifter tillåts väga tungt. Som nämnts i den allmänna motiveringen är det angeläget att begränsningsreglerna är preciserade.

4 §

Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän *handling*, om *handlingen* gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och *ej* är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

5 §

En uppgift i ett brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar *en* befattning vid *en* myndighet anses som allmän, om *uppgiften* gäller *ett* ärende eller *en* annan fråga som ankommer på myndigheten och *inte* är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen är föranlett av den nya begreppsapparaten och är inte ämnat att innebära någon saklig förändring.

5 §

Med myndighet *likställas* i detta kapitel riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling.

6 §

Med myndighet *likställs* i detta kapitel riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling.

Förslaget innebär endast en viss modernisering av texten.

6 §

Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. *I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket.*

7 §

En handling anses inkommen till *en* myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses *ej* inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Åtgärd som någon vidtager endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall ej anses leda till att handling är inkommen till den myndigheten.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses *inte* inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

För att en handling skall anses vara inkommen krävs det att den har anlänt till myndighetens fysiska eller elektroniska förvar. Det räcker således inte att den är tillgänglig för myndigheten och möjlig att nå t.ex. via nät. När det gäller traditionella handlingar innebär detta inte något nytt. En sådan handling anses inte allmän hos myndigheten bara för att myndigheten har möjlighet att få handlingen efter en begäran. Den domstolspraxis som finns kring inkommandekravet äger därför fortfarande giltighet.

Vad gäller fysiska bärare av elektroniskt lagrade uppgifter t.ex. disketter eller cd-romskivor som lämnas till myndigheten är det ingen principiell skillnad mot traditionella handlingar. De lämnas på samma sätt in till myndigheten. (Det är en annan sak att sådant material kanske inte alltid kan läsas av myndigheten därför att den saknar rätt teknisk utrustning. Då anses materialet över huvud taget inte vara allmänt, se 2 §.)

De fall som i första hand kan vålla problem är när handlingar lämnas över nät, alltså genom elektronisk kommunikation. Så långt det är möjligt bör man även här applicera ett synsätt som knyter an till de traditionella fallen. En förutsättning för att myndigheten skall kunna ta emot handlingar genom elektronisk kommunikation är att man har funktioner för detta; myndigheten måste med andra ord ha en elektronisk brevlåda eller annan ingång till sitt elektroniska arkiv. Myndigheten kan mer eller mindre av en slump ha flera funktioner för e-post, eftersom sådana ofta följer med i "programpaket" (t.ex. i färdiga kontorssystem). Det är inte säkert att alla sådana elektroniska adresser till myndigheten är aktiva. Myndigheten kanske inte "tömmer" alla sina brevlådor. Situationen är egentligen densamma som om en person går in i myndighetens lokaler och lägger ett papper på

en hylla var som helst. Är handlingen inkommen? Det beror på om någon hittar den. Skall myndigheten kunna hålla ordning på sin inkommande elektroniska post måste myndigheten ha rutiner för detta, t.ex. en officiell e-postadress.⁴⁸⁶ Använder ingivare andra vägar för att nå myndigheten blir det mer eller mindre en slump om handlingen blir allmän eller inte (det beror nämligen på om någon råkar "hitta" den).

För att en handling som har elektronisk form skall vara allmän krävs det att myndigheten med hjälp av sin tekniska utrustning kan göra den läsbar (se avsnitt 16.1.4.2). Om någon lämnar in en handling som har elektronisk form till myndigheten (oavsett om det sker på en fysisk databärare – t.ex. en diskett – eller via nät) och myndigheten inte kan "få fram" den är den inte allmän. Detta beror då inte på att den inte skulle anses vara inkommen, utan redan på att den inte anses vara en handling (se 2 §).

I övrigt gäller samma synsätt beträffande elektroniska handlingar som för traditionella. Det krävs inte att den elektroniska handlingen har diarieförts för att den skall omfattas av allmänhetens insynsrätt. Å andra sidan måste den ha varit föremål för sekretessprövning före utlämnandet.

Liksom när det gäller traditionella handlingar kan handlingen också vara inkommen om den har kommit behörig befattningshavare till handa. På samma sätt som man hanterar ett "tjänstebrev" som har skickats hem till en befattningshavare vid myndigheten skall man betrakta sådana brev som har skickats till tjänstemannens privata e-postadress.

Bestämmelsen i tredje stycket gällande lydelse har flyttats till 11 §.

7 §

Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som *ej* har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats *hos* myndigheten eller, om handlingen *ej* hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

8 §

En handling anses upprättad hos *en* myndighet, när den har expedierats. Handling som *inte* har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats *av* myndigheten eller, om handlingen *inte* hänför sig till *ett* visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

486 SOU 1996:40 s. 63.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. *diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,*
2. *dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,*
3. *annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens eller kyrkomötets utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.*

Följande undantag gäller från vad som föreskrivs i första stycket.

1. *Domar och andra beslut, som enligt föreskrift skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och andra handlingar i vad de hänför sig till sådana beslut, anses upprättade när beslutet har avkunnats eller expedierats.*
2. *Andra protokoll och därmed jämförliga anteckningar anses upprättade, när handlingen har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt, dock inte protokoll hos riksdagens eller kyrkomötets utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.*

Rekvisitet upprättad finns kommenterat i den allmänna motiveringen (se avsnitt 16.4).

Vårt förslag innebär inte något nytt vad gäller synen på upprättade handlingar, utöver den nya definitionen av handlingsbegreppet. En elektronisk handling anses också upprättad när den har expedierats, dvs. skickats till någon. Den får också anses upprättad om den via nät läggs ut på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för andra.

Undantagen under punkterna 1 och 2 i förslaget är desamma som tidigare. Uppgifter i diariet osv. faller numera vid sidan av handlingsbegreppet, och undantagsbestämmelsen här behövs inte längre (se 2 §).

8 §

Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen *ej* anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen *uppträda* som självständiga i förhållande till varandra.

9 §

Har *ett* organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller *en* liknande myndighetsorganisation överlämnat *en* handling till *ett* annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt *en* handling för *ett* sådant överlämnande, skall handlingen *inte* anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen *uppträder* som självständiga i förhållande till varandra.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen innebär endast en viss modernisering av texten.

9 §

Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

10 §

Uppgifter som har antecknats eller införts endast för ett ärendes föredragning eller beredning är inte allmänna om de inte har tillfört ärendet något i sak. Inte heller uppgifter i utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse eller uppgifter i någon annan därmed jämställd handling är allmänna.

Utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats anses ej som allmän handling, såvida den icke tages om hand för arkivering.

Uppgifter som har tagits om hand för arkivering eller som förekommer i handlingar som har expedierats är dock alltid allmänna.

Bestämmelsen innehåller precis som tidigare de kanske viktigaste undantagen från allmänhetens rätt till insyn. Regeln i första meningen avser sådant som tidigare betecknades minnesanteckning. Den nya lydelsen är i första hand föranledd av den nya begreppsapparaten, och den är inte ämnad att medföra några sakliga nyheter. Bestämmelsen tar sikte direkt på uppgifter, eftersom det inte bara är uppgifter i handlingar som kan förekomma inför ett ärendes föredragning eller beredning. Även register eller datorprogram kan användas t.ex. för att göra beräkningar av olika slag eller framställa statistik. Varken datorprogram eller andra uppgiftssammansättningar som har tillkommit enbart för att användas i beredningsarbetet är allmänna.

Precis som enligt gällande rätt blir de dock allmänna om de tillför ärendet något i sak. Om en handling med uppgifterna har expedierats eller arkiverats blir uppgifterna liksom tidigare allmänna. Det framgår av den föreslagna bestämmelsens andra stycke.

Utkast eller koncept är – precis som nu – inte heller allmänna. Utan undantaget skulle alla uppgifter som t.ex. förs in i myndighetens ord- och textbehandlingssystem vara allmänna omedelbart. Det är inte meningen. Preliminära utkast till skrivelser, beslut m.m. är inte allmänna. En god ordning kännetecknas av att utkast och koncept hålls åtskilda från handlingar som är upprättade och därmed allmänna. Ännu torde det vara vanligt att de handlingar som upprättas hos myndigheterna kräver manuellt under-tecknande. I så fall har alla uppgifter i myndighetens ord- och textbehandlingsprogram karaktär av utkast eller koncept, eftersom handlingen inte är komplett utan underskriften. Om det manuella under-tecknandet ersätts av digitala signaturer eller liknande, bör de handlingar som har fått sin slutliga utformning genom ett sådant förfarande läggas i särskilda s.k. bibliotek där de kan visas för allmänheten. Uppgifter i databaser har inte utkastkaraktär – de blir omedelbart allmänna.

Om utkast eller koncept expedieras eller arkiveras blir de allmänna.

Våra förslag beträffande arkivlagen innebär bl.a. att allmänna uppgifter skall anses tillhöra arkivet så fort de blir allmänna. När det gäller just uppgifter i minnesanteckningar, utkast eller koncept avgörs emellertid inte frågan om de är allmänna förrän myndigheten tar ställning till om de skall arkiveras. Innan dess är de således inte allmänna och omfattas inte heller av arkivreglerna.

10 §

Handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses ej som allmän handling hos den myndigheten.

11 §

Uppgifter som finns i en myndighets förvar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning är inte allmänna hos den myndigheten. Uppgifterna blir inte heller att anse som allmänna hos den myndighet som har tillhandahållit dem endast på grund av att de i samband med eller efter åtgärden återlämnas till den myndigheten.

Bestämmelsen motsvarar gällande 6 § tredje stycket och 10 §. Den nya lydelsen innebär enbart en redaktionell samordning av dessa.

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,

12 §

Sådana uppgifter är inte allmänna som ingår i

1. brev, telegram eller *någon* annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos *en* myndighet endast för befordran av meddelande,
2. meddelande eller *någon* annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos *en* myndighet endast för offentliggörande i *en* periodisk skrift som *utges* 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.
3. tryckta skrifter, ljud- eller bildupptagningar samt andra handlingar och databaser som ingår i bibliotek,
4. handlingar och databaser som från en enskild har tillförts en myndighet uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller *uppgifter* som *annars har* överlämnats till en myndighet uteslutande för ett sådant ändamål.

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.

Bestämmelserna under punkterna 1 och 2 gäller enbart uppgiftssammansättningar som har handlingskaraktär (dvs. ett av utställaren bestämt innehåll). Den nya lydelsen av dessa innebär inga sakliga nyheter.

Biblioteksregeln enligt förslaget i punkten 3 omfattar däremot både handlingar och andra typer av databaser. Regeln har gjorts teknikneutral, och därför behövs inte längre någon särskild bestämmelse för material som har elektronisk form.

Förutom traditionella skrifter omfattas elektroniskt material av bibliotekskaraktär, t.ex. böcker eller praxissamlingar på cd-rom eller elektroniskt

material som finns i myndighetens elektroniska arkiv. Det bör inte heller när det gäller biblioteksmaterial ha någon betydelse vilken form materialet har för bedömningen av om det är allmänt eller inte. Om man är osäker på hur visst elektroniskt material skall bedömas, bör man fråga sig hur det skulle ha betraktats om det i stället hade haft tryckt form och funnits i myndighetens bokhylla.

Undantagsbestämmelsen i andra stycket fyller inte längre någon funktion eftersom tillgänglighetsprincipen har tagits bort. Om en myndighet har avtalat med en annan myndighet eller någon annan om att få söka eller hämta uppgifter elektroniskt, innebär inte detta att alla uppgifter som därmed blir möjliga att nå blir allmänna även hos den andra myndigheten. (Däremot är myndigheten skyldig att bistå allmänheten med att hämta sådana uppgifter hos andra myndigheter, om det kan ske med en enkel arbetsinsats. Se förslaget till ny lydelse av 15 kap. 4 § 3 st. sekretesslagen.) De uppgifter som hämtas och tillförs de uppgiftssamlingar som tillhör myndigheten blir naturligtvis allmänna även hos den myndigheten.

13 §

Den som begär att få ta del av allmänna uppgifter skall precisera sin begäran så att det är möjligt att finna den handling där uppgifterna ingår eller utföra den sökning eller sammanställning som annars krävs för att uppgifterna skall kunna tas fram.

Preciserad begäran

Den föreslagna bestämmelsen innebär att gällande rätt lagfästs. I praktiken krävs det att den som begär att få ut en allmän handling kan precisera sin begäran så att myndigheten med en enkel arbetsinsats kan hitta handlingen. En begäran kan naturligtvis också avse en samling av handlingar som myndigheten har, t.ex. akter eller domböcker, eller flera separata handlingar. Kravet att en begäran skall vara preciserad kan antas få ökad betydelse i en elektronisk miljö. Det blir nästan omöjligt att söka efter uppgifter ”på måfå”. Den som begär uppgifter ur en handling som har elektronisk

form måste ge så mycket ledning att myndigheten med hjälp av sina datorprogram kan hitta handlingen.

Den som begär uppgifter ur databaser kan typiskt sett vara ute efter två skilda saker. I det ena fallet vill den sökande se hela databasen (diariet, registret osv.) eller delar av den. Det handlar om fall där den enskilde inte i första hand letar efter uppgifter som han i förväg känner till förekomsten av, utan han vill helt enkelt se efter om det har kommit in t.ex. något ärende eller någon skrivelse som är av intresse. Sådana databaser som har till huvudsakligt syfte att hålla ordning på handlingar, t.ex. inkommande handlingar, bör i regel inte innehålla uppgifter som kan bli föremål för sekretess (jämför 15 kap. 2 § 2 st. sekretesslagen som anger att uppgifter som kan bli föremål för sekretess skall särskiljas så att resten av registret kan lämnas ut). I dessa fall räcker det givetvis att sökanden begär att få se den specifika databasen, någon ytterligare precisering behövs inte. Detta gäller både för manuella och elektroniskt förda databaser.

I det andra fallet vill sökanden ha en viss konstellation av uppgifter t.ex. ur ett register. Manuellt förda databaser har i regel en begränsad omfattning och kan därför oftast lämnas ut så som de ser ut på papperet (efter sedvanlig sekretessprövning), och den enskilde får söka själv, t.ex. i ett dagboksblad. När det gäller manuellt förda databaser är sökverktygen oftast mycket rudimentära. De består ofta i att uppgifterna har ordnats efter ett visst kriterium, t.ex. datum eller efternamn. Några egentliga sammanställningsmöjligheter kan man inte heller tala om. Uppgifterna får sökas en och en och antecknas.

Uppgifter i elektroniskt förda databaser kan ofta sökas och sammanställas mycket effektivt. Begränsningen ligger i datorprogrammet. Här är det inte säkert att myndigheten kan lämna ut hela databasen för fri sökning. Varje utlämnande skall i princip föregås av en sekretessprövning (frågan om preliminära sekretessbedömningar har diskuterats i den allmänna motiveringen avsnitt 18.9). Det är bara i sådana fall där man kan vara säker på att några sekretessregler inte är tillämpliga som hela databasen kan lämnas ut för fri sökning; som nämnts ovan gäller detta t.ex. myndigheters diaries.

I annat fall får den sökande helt enkelt ange den uppgiftssammansättning som önskas. Man kan inte begära att allmänheten skall kunna ange den exakta sökvägen utan det blir upp till myndigheten att avgöra om sammanställningen kan göras.

12 §

Allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling ej tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket föreligger ej heller sådan skyldighet, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan taga del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

14 §

Om någon begär att få ta del av allmänna uppgifter som får lämnas ut, skall myndigheten genast, eller så snart det är möjligt, utan avgift på stället

- 1. tillhandahålla den handling där uppgifterna ingår så att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, eller*
- 2. ta fram de begärda uppgifterna ur en databas, om det kan ske med användning av de tekniska hjälpmedel som myndigheten har eller annars utan nämnda kostnader.*

Handlingar och uppgifter som tillhandahålls på stället får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att uppgifter som inte får lämnas ut röjs, skall handlingen i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i utskrift eller kopia. Motsvarande gäller om uppgifter ur databaser.

En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället eller ta fram uppgifter ur en databas, om det möter betydande hinder.

Offentlighetsprincipen erbjuder två vägar för den som vill ta del av allmänna uppgifter, varav den ena är på stället, gratis. Bestämmelsen finns kommenterad i den allmänna motiveringen, se avsnitt 18.5.

Tillhandahållandet

Bestämmelsen om tillhandahållande av uppgifter har delats upp i två moment eftersom uppgifter enligt den nya begreppsapparaten kan förekomma i två typer av sammanställningar; handlingar och databaser. Precis som tidigare är det myndigheten som avgör om uppgifterna skall tillhandahållas på papper eller på skärm. Det krav som man har uppställt i gällande praxis på att en handling skall kunna tas fram med rutinbetonade åtgärder behövs inte längre när det gäller de uppgiftssammanställningar som vi har kallat handlingar. Handlingar skall alltid tas fram på begäran, oavsett om det är enkelt eller svårt (det finns dock undantag om det möter betydande hinder, se nedan).

Beträffande andra uppgiftssammanställningar (uppgifter i databaser) kan det förekomma mer kvalificerade krav på sammanställningar från allmänheten; detta gäller i stort sett uteslutande sådana som har elektronisk form. Myndigheten är i första hand skyldig att ta fram och presentera de sammanställningar som den kan göra med hjälp av sin tekniska utrustning, med tillgängliga datorprogram osv. Därutöver är myndigheten skyldig att göra de sammanställningar som kan åstadkommas utan nämnvärda kostnader. De extra åtgärder som myndigheten måste vidta för att ta fram sådana sammanställningar som den normalt inte gör, kan alltid översättas i kostnader. Det kan ofta vara kostnader i form av den ordinarie personalens arbetstid omsatt i pengar, eller insatser av personer som är specialutbildade och t.ex. kan programmera. Kostnaderna kan också hänföra sig till inköp av kompletterande programvara. Var gränsen går för myndighetens skyldigheter har kommenterats ytterligare i den allmänna motiveringen, avsnitt 17.4. Däremot kan myndigheten inte räkna med kostnaden för den tid det tar att göra sekretessbedömningar av nya uppgiftskonstellationer.

Om myndigheten på begäran gör sammanställningar som går utöver vad som ryms inom nämnvärda kostnader, handlar det – precis som i dag – inte om uttag enligt 2 kap. TF utan om utlämnande av förädlade uppgifter. För sådant kan myndigheten givetvis ta betalt även i fortsättningen.

Allmänhetens rätt att skriva av m.m.

Inga förändringar har föreslagits när det gäller allmänhetens rätt att skriva av, avbilda eller spela av allmänna uppgifter.

Hinder på grund av sekretess

Kan en handling inte lämnas ut i sin helhet därför att det finns sekretessbelagda uppgifter i den, skall den – precis som enligt gällande rätt – tillhandahållas i övriga delar. En manuell handling kan då aldrig visas i original eftersom de sekretessbelagda uppgifterna måste döljas. När det gäller manuella handlingar torde det vanligaste vara att originalhandlingen kopieras sedan de sekretessbelagda uppgifterna har täckts över. Man kan givetvis förfara på samma sätt med handlingar som har elektroniskt form – dvs. först skriva ut dem på papper, sedan täcka över och kopiera. Beträffande elektroniska handlingar kan man alternativt utesluta uppgifterna redan i utskriften. Det är viktigt att det ändå framgår att uppgifterna finns där, men att de inte lämnas ut på grund av sekretessen. Motsvarande gäller för databaser, manuella respektive elektroniska. – När det gäller uppgifter som har elektronisk form finns det ett särskilt krav på myndigheten att hålla uppgifter som är sekretessbelagda åtskilda från sådana som är offentliga (se 15 kap. 9 § sekretesslagen).

Möjligheten att få ut delar av en handling i form av en avskrift torde inte längre fylla någon praktisk funktion och har därför inte tagits med i lagen. Det kan emellertid inte helt uteslutas att utlämnande kan ske även i den formen i vissa speciella fall.

Betydande hinder m.m.

Ingen förändring är avsedd när det gäller myndigheternas möjligheter att neka ett utlämnande av en handling med hänvisning till att det föreligger betydande hinder. Om myndigheten kan ta fram begärda uppgifter med hjälp av de tekniska hjälpmedel den har är den i princip skyldig att göra det, även om det i och för sig för med sig kostnader för myndigheten (jämför första stycket). Skulle det emellertid uppstå mycket stora kostnader, t.ex. därför att stora delar av verksamheten vid myndigheten måste stå still medan uppgifterna tas fram, får det anses föreligga sådana betydande hinder att myndigheten inte är skyldig att tillmötesgå begäran. Någonstans går det alltså en gräns även för vad myndigheten är skyldig att utföra med de hjälpmedel man faktiskt har.

Som framgår av kommentaren till 2 § behövs inte längre bestämmelsen i gällande 12 § sista meningen. En myndighet som har tekniska möjligheter att hämta allmänna uppgifter hos en annan myndighet är dock skyldig att hjälpa en enskild att hämta sådana uppgifter om det kan ske utan större kostnad eller olägenhet. Detta framgår av förslaget till 15 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen.

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.

15 §

Den som *begär det* har även rätt att mot *en fastställd avgift i utskrift, kopia eller elektronisk form* få *ut en handling eller uppgifter ur en databas, allt till den del uppgifterna* får lämnas ut.

Myndigheten är dock inte skyldig att framställa kopior av kartor, ritningar, bilder eller andra liknande handlingar om det möter svårigheter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla uppgifter i elektronisk form om det finns en särskild bestämmelse i lag eller annan författning som förbjuder detta eller om det möter betydande hinder. Datorprogram behöver aldrig tillhandahållas i elektronisk form.

En begäran att få ut en allmän uppgift i någon av de angivna formerna skall behandlas skyndsamt.

Bestämmelsen reglerar den andra möjligheten som allmänheten har att få del av allmänna uppgifter. Det som karakteriserar utlämnande enligt bestämmelsen är att uppgifterna inte bara presenteras för den som begär det, utan att sökanden också får uppgifterna ”med sig” i en eller annan form. Man behöver inte heller besöka myndigheten för att få uppgifterna utan man kan framställa sin begäran t.ex. via telefon, fax eller brev. Bestämmelsen har kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 18.6.

Elektroniskt utlämnande

Den avgörande skillnaden mot vad som gäller i dag är att myndigheterna i princip blir skyldiga att lämna ut uppgifter även i elektronisk form. Handlingar och andra uppgiftssammanställningar skall således lämnas ut t.ex. på en diskett eller via e-post. Såsom utvecklats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 18.6.3) är denna skyldighet för myndigheterna inte absolut, utan den är beroende av vilka möjligheter myndigheten faktiskt har. Detta framgår av bestämmelsen i tredje stycket om att elektroniskt utlämnande inte behöver ske om det möter betydande hinder.

Med elektroniskt utlämnande avses inte offentliggörande av uppgifter via allmänt tillgängliga nät, t.ex. Internet. Myndigheten kan inte neka en begäran att få allmänna uppgifter med hänvisning till att uppgifterna finns allmänt tillgängliga där. Å andra sidan innebär bestämmelsen inte att myndigheterna skulle vara skyldiga att låta allmänheten koppla upp sig mot någon dator hos myndigheten för att t.ex. kunna titta på myndighetens presentationsterminal hemifrån. Precis som tidigare krävs det en uttrycklig begäran från den enskilde för att allmänna uppgifter skall lämnas ut. Över huvud taget bör elektroniskt utlämnande så långt som möjligt jämföras med traditionellt utlämnande på papper.

Det är den enskildes begäran som skall avgöra om uppgifterna skall lämnas ut på papper eller i elektronisk form. Situationen är alltså den omvända mot den när uppgifter presenteras för den enskilde på stället – då avgör myndigheten hur presentationen skall ske. Om myndigheten inte lämnar ut uppgifterna i den form som den enskilde har begärt, skall myndigheten fatta ett överklagbart beslut. Motsvarande förfarande skall således tillämpas som när myndigheten beslutar att över huvud taget inte lämna ut uppgifter.

Även om en myndighet i princip bifaller en begäran om att lämna ut uppgifter i elektronisk form, är detta ointressant för den enskilde om ut-

lämnandet sker på ett sådant sätt att han eller hon inte kan ta emot uppgifterna eller få fram dem i läsbart skick. I den mån myndigheten kan tillmötesgå en enskilds önskemål om fysiskt eller logiskt format skall den göra det. Med fysiskt format avses medlet för utlämnande, t.ex. en begäran att få uppgifterna på diskett eller band, via e-post eller direkt på en hårddisk. Ett önskemål om logiskt format kan t.ex. utgöras av en begäran att få uppgifterna som en fil i ett visst ordbehandlingsprogram eller att få dem organiserade på ett sätt som gör det möjligt för den enskilde att återanvända dem. Detta förutsätter att den enskilde har preciserat sin begäran så att myndigheten har fått klart för sig i vilken form uppgifterna önskas. I det sammanhanget framstår det som naturligt att myndigheten efter en oklar begäran tar kontakt med den enskilde för att få kompletterande upplysningar. Kan den enskilde inte precisera sin begäran återstår för myndigheten att skicka uppgifterna i det format som den själv väljer.

Om myndigheten inte tillgodoser en begäran att få uppgifterna i ett visst fysiskt eller logiskt format skall situationen jämföras med att myndigheten har vägrat lämna ut uppgifterna. Detta innebär bl.a. att myndigheten i princip skall fatta ett överklagbart beslut (se även 17 §). En grundförutsättning för att uppgifter skall kunna lämnas ut i elektronisk form är att myndigheten har dem i den formen (se den allmänna motiveringen avsnitt 18.6.2). Det kan inte krävas att myndigheten skannar in pappersdokument för att ge dem elektronisk form. Utgångspunkten är i stället, att det uteslutande är sådana uppgifter som myndigheten redan har i elektronisk form som omfattas av skyldigheten att också lämna ut i elektronisk form. Denna förutsättning kan tänkas innebära en begränsning, framför allt vad gäller handlingar som kräver undertecknande. Så länge myndigheten inte har funktioner för digitala läsningar av handlingar är handlingen inte komplett, om den inte har en manuell underskrift. Det som har elektronisk form och finns i ord- och textbehandlingsprogrammet är bara utkast. Om allmänheten begär att få ett beslut eller en dom via e-post, skulle myndigheten tvingas att hänvisa till en papperskopia av handlingen. Motsvarande problem finns emellertid redan i dag med utlämnande via fax. Faxutskriften utgör inget annat än en ovidimerad kopia. Den utgör i själva verket inte heller någon korrekt utlämnandeform – man kan inte garantera att den inte är manipulerad. Att utlämnandeformen ändå används får närmast sägas bygga på en överenskommelse mellan myndigheten och den som begär handlingen. På motsvarande sätt kan den enskilde godta ett utlämnande som inte är helt korrekt – namnteckningen saknas. Så länge de elektroniska uppgifterna bara är utkast kan man emellertid inte kräva att de skall beva-

ras hos myndigheten i den formen (ibland finns det till och med gallringsregler som gör att de elektroniska uppgifterna *skall* plockas bort inom en kortare tid, se t.ex. 5 § förordning [1986:104] om registerföring vid allmänna domstolar med hjälp av automatisk databehandling). Utlämnande av sådana uppgiftssammanställningar som inte kräver undertecknande bör i större utsträckning kunna ske elektroniskt.

Om den enskilde begär att få uppgifterna i elektronisk form bör en begäran att få dem i visst format tillgodoses i den mån det är möjligt (se förslaget till 15 kap. 4 § 2 st sekretesslagen). Myndigheterna bör av säkerhetsskäl inte vara skyldiga att använda t.ex. disketter som den enskilde tillhandahåller.

Myndigheternas rätt att ta betalt för utlämnande har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 18.7.

Vissa kopior

Förslaget innebär inga sakliga ändringar när det gäller myndigheternas rätt att i vissa fall vägra att framställa kopior av kartor, ritningar eller bilder. I princip är det bara handlingar som inte har digital form som kan bli föremål för kopiering (man talar t.ex. inte om original eller kopior av elektroniska handlingar). Typexempel på sådana svårkopierade handlingar är kartor, ritningar och bilder. Även andra handlingar kan vara svåra att kopiera, t.ex. videoband (som kräver två videoapparater) eller långa EKG-remsor. I dessa fall kan allmänheten hänvisas till att ta del av handlingen på stället.

Förbud mot elektroniskt utlämnande

Om det finns en bestämmelse som förbjuder myndigheten att lämna ut uppgifter i elektronisk form inskränker detta i motsvarande mån allmänhetens möjligheter att få ut uppgifter i den formen. Sådana bestämmelser kan finnas i registerförfattningar, och syftet med dem är – precis som när det gäller bestämmelser om sökbegränsningar – att skydda enskildas personliga integritet. Bestämmelsen har kommenterats i den allmänna motiveringen i samband med frågan om massuttag (se avsnitt 18.6.5), men det kan naturligtvis också förekomma fall där enstaka utlämnande av uppgifter i elektronisk form kan vara integritetskränkande. Det kan således finnas bestämmelser som direkt förbjuder myndigheterna att lämna ut uppgifter i elektronisk form, se t.ex. 11 § lagen (1990:1536) om folkbokföringsregis-

ter. Den särskilda bestämmelsen om utlämnande av datorprogram har kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 20.3.2).

I den allmänna motiveringen har även diskuterats tillämpningen av sekretessbestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen (se avsnitt 18.6.5), som innebär att personuppgifter som har elektronisk form skall sekretessbeläggas just för att de har elektronisk form, om man kan anta att de används i strid mot persondatalagen.

Betydande hinder

Om myndigheten saknar möjlighet att lämna ut uppgifter i elektronisk form föreligger helt klart betydande hinder. Kan myndigheten inte tillgodose en begäran om att få uppgifterna i en viss form för att den enskilde skall kunna ta emot dem, föreligger också betydande hinder.

Skyndsam handläggning

Kravet på skyndsam handläggning är detsamma som tidigare.

14 §

Begäran att få *taga* del av allmän handling göres hos myndighet som förvarar handlingen.

16 §

En begäran att få *ta* del av en allmän uppgift skall göras hos den myndighet som *har* uppgiften i sitt förvar.

Begäran prövas av myndighet som *angives* i första stycket. Om särskilda skäl *föranleda* det, får dock i bestämmelse som avses i 2 § andra stycket föreskrivas att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen skall ankomma på annan myndighet. I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

Myndighet får inte på grund av att någon begär att få *taga* del av allmän *handling* efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att *handlingen* lämnas ut.

Begäran *skall* prövas av *den* myndighet som *anges* i första stycket. Om det *finns* särskilda skäl får *det* dock föreskrivas i *en* bestämmelse som avses i 3 § andra stycket att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen skall ankomma på *en* annan myndighet. I fråga om *en* handling *eller en databas* som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan även genom förordning föreskrivas att endast *en* viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I de nu nämnda fallen skall *en* begäran om utlämnande genast hänskjutas till behörig myndighet.

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få *ta* del av *en* allmän *uppgift* efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att *uppgiften* lämnas ut.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen är föranlett av den nya begreppsapparaten och är inte ämnat att innebära någon saklig förändring.

15 §

Om annan än riksdagen eller regeringen avslår begäran att få *taga* del av *handling* eller lämnar ut *allmän handling* med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller *eljest* förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol.

I den i 2 § omnämnda lagen skall närmare *angivas* hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

17 §

Om *någon* annan än riksdagen eller regeringen avslår *en* begäran att få *ta* del av *en allmän uppgift* eller lämnar ut *den* med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller *annars* förfoga över den, får sökanden föra talan mot beslutet. *Detsamma gäller om en begäran att få ut uppgifter i en viss form har avslagits.* Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen och talan mot beslut av annan myndighet hos domstol.

I den i 3 § omnämnda lagen skall närmare *anges* hur talan mot beslut som avses i första stycket skall föras. Sådan talan skall alltid prövas skyndsamt.

Angående rätt att föra talan mot beslut av *en* myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

Som tidigare anförts bör den som begär att få uppgifter i elektronisk form kunna överklaga ett beslut om att uppgifterna inte skall lämnas i den formen. Förfarandet bör vara detsamma som när en myndighet vägrar att lämna ut uppgifter över huvud taget.

Bestämmelsen om överklagande gäller även när myndigheten vägrar att tillgodose en begäran om att få ut uppgifterna i ett visst fysiskt eller logiskt format (se kommentaren till 15 §).

16 §

Anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast *på handling* som omfattas av bestämmelse som avses i 2 § andra stycket. Härvid skall tillämplig bestämmelse *angivas*.

18 §

En markering om att det finns hinder att lämna ut *en allmän uppgift* får göras endast *i anslutning till en sådan uppgift i en handling eller databas* som omfattas av *en* bestämmelse som avses i 3 § andra stycket. Härvid skall tillämplig bestämmelse *anges*.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen är i huvudsak föranlett av den nya begreppsapparaten och är inte ämnat att innebära någon saklig förändring. Eftersom sekretessen med den nya begreppsapparaten knyts direkt till uppgiften i stället för handlingen är det mera naturligt att tala om att det finns en ”markering” om sekretess än en ”anteckning”. När det gäller uppgifter som har elektronisk form är det vidare inte alls säkert att sekretessvarningen har formen av en anteckning utan uppgiften kan vara urskiljbar på annat sätt. Se även kommentaren till 15 kap. 3 § sekretesslagen.

17 §

I lag får föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna *handlingar* som hänför sig till myndighets verksamhet, *vilken* skall övertas av enskilt organ, får överlämnas till det organet för förvaring, om detta behöver *handlingarna* i verksamheten, utan att *handlingarna* därigenom upphör att vara allmänna. Ett sådant organ skall i fråga om överlämnade *handlingar* jämföras med myndighet vid tillämpningen av 12–16 §§.

19 §

I lag får föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna *uppgifter* som hänför sig till *en* myndighets verksamhet, *som* skall övertas av *ett* enskilt organ, får överlämnas till det organet för förvaring, om detta behöver *uppgifterna* i verksamheten, utan att *dessa* därigenom upphör att vara allmänna. Ett sådant organ skall i fråga om överlämnade *uppgifter* jämföras med *en* myndighet vid tillämpningen av 13–18 §§.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen är föranlett av den nya begreppsapparaten och är inte ämnat att innebära någon saklig förändring.

20 §

Grundläggande bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna uppgifter och om överlämnande av handlingar och databaser till arkivmyndighet eller annan myndighet finns i lag.

Det har tidigare inte funnits någon upplysning i 2 kap. TF om arkivering av handlingar. Emellertid är det av mycket stor betydelse för offentlighetsprincipen att allmänna uppgifter bevaras även efter det att myndigheterna har skilt ärenden osv. ifrån sig. Vidare är det av stort intresse vad som händer med uppgifterna när handlingar och databaser överlämnas till arkivmyndigheter eller andra myndigheter som av någon anledning skall överta dem. Den föreslagna bestämmelsen innehåller en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser som reglerar dessa frågor. Bestämmelsen är uteslutande av informationskaraktär och innebär inga sakliga nyheter. Den har kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 22.1.2.1.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.
2. Bestämmelsen i 2 kap. 4 § nya lydelsen tillämpas även när myndighetens rätt att söka efter eller sammanställa uppgifter begränsats genom ett beslut som avses i 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen äldre lydelsen och som meddelats före ikraftträdandet, dock längst till utgången av september 2001.

Ikraftträdande m.m.

De nya reglerna i 2 kap. TF bör kunna träda i kraft omedelbart den 1 januari 1999 utan att det uppstår några större övergångsfrågor. Vissa handlingar som enligt den gällande tillgänglighetsprincipen är allmänna även hos andra myndigheter än vid vilka de förvaras blir visserligen däref-

ter i formell mening kanske inte offentliga vid samtliga dessa myndigheter, men problemet torde i första hand vara av teoretiskt slag. Även bestämmelserna om elektroniskt utlämnande av allmänna uppgifter bör kunna tillämpas direkt på befintliga uppgifter eftersom myndigheternas skyldigheter i detta avseende är i hög grad anpassade efter deras faktiska möjligheter.

Bestämmelsen i gällande 3 § andra stycket andra meningen om att sådana upptagningar i personregister som inte får tas fram – på grund av någon bestämmelse eller särskilt beslut – inte är allmänna har i huvudsak ersatts av den föreslagna 4 §. Enligt denna krävs det dock att begränsningen finns i lag eller annan författning. Det räcker alltså inte med ett sådant beslut som enligt den gällande datalagen (6 §) får fattas av Datainspektionen. I samband med att det sker översyn av de bestämmelser som reglerar myndigheternas personuppgiftsbehandling är det lämpligt att sådana beslut ersätts med författningsbestämmelser. Under en övergångsperiod, tills detta har skett, är det lämpligt att de gamla besluten får gälla.

c) Regeringsformen

Förutom den ändring i 8 kap. 7 § RF som kommenteras nedan föreslår vi ändringar i 2 kap. 1 § och 8 kap. 18 § RF. De sistnämnda ändringarna är uteslutande föranledda av förslaget till ny begreppsapparat i 2 kap. TF och innebär inte några sakliga förändringar. Vilka dessa ändringar är framgår av författningsförslaget och de har kommenterats i den allmänna motivering, avsnitt 16.1.5. Ordet handling förekommer dessutom i 12 kap. 1, 6 och 7 §§ men det har där inte någon anknytning till handlingsbegreppet i 2 kap. TF.

8 kap.

7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,
8. skydd för personlig integritet vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.
8. skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som

innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

Den föreslagna ändringen i första stycket punkt 8 innebär att regeringen och Datainspektionen kan ges behörighet att meddela föreskrifter på hela det område som omfattas av den föreslagna persondatalagen, dvs. avseende även skydd för personlig integritet vid viss icke automatisk behandling av personuppgifter. Den föreslagna ändringen har berörts i avsnitt 12.1.2.

d) Yttrandefrihetsgrundlagen

Ändringen i 5 kap. 3 § YGL är uteslutande föranledd av förslaget till ny begreppsapparat i 2 kap. TF och innebär inte någon saklig förändring. Den framgår av författningsförslaget och har kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt 16.1.5.

e) Sekretesslagen

Som angetts i den allmänna motiveringen (se avsnitt 22.2) föranleder förslaget till ny begreppsapparat ändringar av redaktionellt slag i ett flertal bestämmelser i sekretesslagen. Dessa ändringar tas emellertid inte upp i författningskommentaren utan framgår endast av författningsförslaget. Kommentaren nedan omfattar uteslutande sådana bestämmelser som föreslås bli ändrade i sak, dock redovisas samtliga bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen.

7 kap.
16 §

Sekretess gäller för personuppgift i *personregister som avses i datalagen (1973:289)*, om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften *används för automatisk databehandling* i strid med *datalagen*.

Sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att *ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas* i strid med *persondatalagen (1998:000)*.

Sekretess för uppgift som anges i första stycket gäller också, om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgiften används för automatisk databehandling i utlandet och att detta medför otillbörligt intrång i personlig integritet. Vid tillämpning av denna bestämmelse ankommer det på datainspektionen att pröva fråga om utlämnande. Sekretess enligt detta stycke gäller dock ej, om uppgiften skall användas för automatisk databehandling enbart i en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk behandling av personuppgifter.

Den föreslagna ändringen i *första stycket* innebär att sekretessbestämmelsen samordnas med bestämmelserna i den föreslagna persondatalagen.

Det föreslås vidare att *andra stycket* upphävs. I den föreslagna persondatalagen finns bestämmelser om förutsättningarna för överföring av personuppgifter till tredje land som gäller även för myndigheter. Bestämmelserna har berörts i avsnitt 12.11. Redan det föreslagna första stycket i denna paragraf medför att sekretess gäller om ett utlämnande av personuppgifter till tredje land skulle stå i strid med de nämnda bestämmelserna i den föreslagna persondatalagen. Andra stycket i paragrafen behövs således inte längre.

9 kap.

6 §

Sekretess gäller hos *datainspektionen* i ärende om tillstånd eller tillsyn, som enligt lag ankommer på inspektionen, och i ärende om sådant bistånd som avses i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgift, för vilken gäller sekretess enligt vad nu har sagts, lämnats till *regeringen eller justitiekanslern*, gäller sekretessen också där.

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

Sekretess gäller hos *Datainspektionen* i ärende om tillstånd eller tillsyn, som enligt lag *eller annan författning* ankommer på inspektionen, och i ärende om sådant bistånd som avses i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgift, för vilken gäller sekretess enligt vad nu har sagts, lämnats till *Justitiekanslern*, gäller sekretessen också där.

I fråga om allmän uppgift gäller sekretessen i högst sjuttio år.

I *första stycket* föreslås två ändringar i sak.

Den första föreslagna ändringen – varigenom ordet lag byts ut mot ordet lag eller annan författning – innebär att det även i förordning kan anges vilken tillsyn som ankommer på Datainspektionen. Bakgrunden är att vi föreslår att de bestämmelser om Datainspektionens uppgifter avseende persondataskyddet som inte bör ha lagform skall tas in i en av regeringen utfärdad förordning, se avsnitt 12.14.1.3.

Den andra föreslagna ändringen innebär att bestämmelsen om överföring av nu aktuell sekretess till regeringen har tagits bort. Anledningen till detta är att ärenden som avses i denna paragraf enligt vårt förslag inte i något fall skall överklagas till regeringen, se avsnitt 12.14.2. Då behövs inte längre någon bestämmelse om överföring av sekretess till regeringen; för uppgifter i ärenden som avgjorts av Datainspektionen genom beslut före ikraftträdandet och som överklagats till regeringen enligt den gamla ord-

ningen föreslås en särskild övergångsbestämmelse om att de äldre reglerna fortfarande skall tillämpas. Bestämmelsen om överföring av sekretess till Justitiekanslern har däremot behållits trots att vi föreslår att han inte längre skall få överklaga Datainspektionens beslut enligt den föreslagna persondatalagen, eftersom Justitiekanslern enligt annan lagstiftning kan överklaga Datainspektionens beslut i ärenden som avses i denna paragraf.

Det bör nämnas att bestämmelser som motsvarar de bestämmelser som finns i denna paragraf, såvitt avser persondataskyddet, skall finnas enligt artikel 28.7 i EG-direktivet, se avsnitt 12.14.1. Paragrafen bör således i fortsättningen vid behov tolkas EG-konformt.

Ändringen i *andra stycket*, varigenom uttrycket ”uppgift i allmän handling” byts ut mot ”allmän uppgift”, är bara redaktionell och föranledd av förslagen till ändring av 2 kap. TF.

15 kap.

Bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Allmänna bestämmelser

När *allmän* handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna uppgifter m.m.

Registrering av handlingar med allmänna uppgifter

1 §

När *en* handling *med allmänna uppgifter* har kommit in till eller upprättats hos *en* myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om handlingar *med allmänna uppgifter*, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

Om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringskyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning.

I 13 § finns bestämmelser om undantag från registreringskyldigheten i fråga om vissa upptagningar för automatisk databehandling.

Registreringskyldigheten har kommenterats i den allmänna motiveringen, avsnitt (21.4.2). Som nämns där får den nya innebörden av begreppet handling i viss mån betydelse för registreringskyldigheten. Den nya definitionen av begreppet handling finns kommenterad i avsnitt 16.1.4.2.

Hänvisningen i tredje stycket blir överflödigt eftersom förslaget innebär att 13 § kan tas bort.

2 §

Beträffande handling som registrerats enligt 1 § skall av registret framgå

1. datum, då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen,
3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats,
4. i korthet vad handlingen rör.

Vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna *företes* för allmänheten.

Vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna *visas* för allmänheten.

Regeringen får beträffande visst register föreskriva att föreskriften i andra stycket inte skall tillämpas, om denna annars skulle omfatta flertalet i registret upptagna handlingar.

Hemligstämpling

3 §

Kan det antas att hinder mot utlämnande av uppgift *i allmän handling* föreligger enligt sekretessbestämmelse i denna lag eller annan författning, får *myndighet utmärka* detta genom *särskild anteckning*. Sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för *anteckningen* och den myndighet, som har låtit göra den.

Har genom förordning meddelats föreskrift att fråga om utlämnande till enskild av allmän *handling*, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får prövas endast av viss myndighet, skall *handling* som *avses med sådan föreskrift* så snart det kan ske föras med *anteckning* enligt första stycket. *Anteckningen* skall innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva *fråga* om utlämnande.

Kan det antas att hinder mot utlämnande av allmän uppgift föreligger enligt *någon* sekretessbestämmelse i denna lag eller annan författning, får *myndigheten markera* detta *särskilt*. En sådan *markering* skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för *markeringen* och den myndighet, som har låtit göra den.

Har genom förordning meddelats föreskrift att fråga om utlämnande till enskild av allmän *uppgift*, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får prövas endast av *en* viss myndighet, skall *handling eller databas* som *innehåller sådana uppgifter* så snart det kan ske föras med *markering* enligt första stycket. *Markeringen* skall innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva *frågan* om utlämnande.

Den föreslagna nya begreppsapparaten medför att sekretessmarkeringen (hemligstämplingen) inte längre knyts till den handling i vilken uppgiften förekommer utan direkt till uppgiften. Detta innebär ingen förändring i sak.

Redan nu förekommer det funktioner för hemligstämpling av uppgifter som har elektronisk form (jämför JO 1987/88 s. 195 och 1990/91 s. 387). Det får förutsättas att det går att utveckla teknik som gör det möjligt för myndigheterna att markera sekretessbelagda uppgifter på motsvarande sätt i digitala informationssystem som man nu gör med en stämpel. Man kan

inte bara utelämna sekretessbelagda uppgifter, utan de upplysningar som enligt bestämmelsen skall finnas i sekretessmarkeringen måste vara med.

Myndigheternas serviceskyldighet

4 §

Myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetsets behöriga gång.

Bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling finns i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen.

En myndighet skall, utöver vad som följer av 2 kap. 14 och 15 §§ tryckfrihetsförordningen, på begäran av enskild lämna allmänna uppgifter ur handlingar och databaser hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av någon sekretessbestämmelse eller av hänsyn till arbetsets behöriga gång.

Om en enskild begär att få allmänna uppgifter i elektronisk form skall myndigheten lämna de upplysningar och den hjälp som den enskilde behöver, under förutsättning att det kan ske utan olägenhet.

En myndighet som med tekniska hjälpmedel kan tillhandahålla allmänna uppgifter som finns i en annan myndighets förvar skall hjälpa den enskilde att ta del av dessa uppgifter. Detta gäller inte om uppgifterna är tillgängliga för allmänheten via allmänt nät eller liknande, eller om det skulle orsaka myndigheten påtagliga olägenheter att tillgodose en sådan begäran.

Uppgiftslämnande utöver TF

Den föreslagna regelns första stycke motsvarar den gällande bestämmelsens första och andra stycke. Den nya lydelsen motiveras främst av den nya

begreppsapparaten. Genom att redan i inledningen av bestämmelsen hänvisa till 2 kap. 14 och 15 §§ TF markeras att det handlar om uppgiftsutlämnande som går utöver den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna uppgifter, antingen presenterade hos myndigheten eller som utskrift eller kopia eller i elektronisk form.

Eftersom uppgiftsbegreppet blir det grundläggande i 2 kap. TF föranleder bestämmelsen i 4 § dock ytterligare några kommentarer. Utgångspunkten är att uppgifter ur handlingar skall lämnas ut genom att handlingen tillhandahålls (förslaget till 2 kap. 14 § 1 st. 1 TF). Regeln är i stort sett identisk med den gällande. Uppgifter i databaser skall enligt förslaget till 2 kap. 14 § första stycket 2 TF tas fram på det sätt som är möjligt med myndighetens tekniska hjälpmedel eller på annat sätt som inte orsakar några nämnvärda kostnader. Vad är det för skillnad mellan att begära en uppgift ur en databas å ena sidan enligt 2 kap. 14 § första stycket 2 TF och å andra sidan enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen? Även ett lämnande av en uppgift enligt sekretesslagen förutsätter att myndigheten har möjlighet (tekniskt eller på annat sätt) att *ta fram* den. Skillnaden ligger i sättet för uppgiftslämnande. Det är bara vissa utlämnandeformer som har grundlagskydd; presentation hos myndigheten eller någon av de i 2 kap. 15 § TF angivna formerna. Utanför skyldigheten enligt TF faller t.ex. uppgiftslämnande via telefon eller lämnande av uppgifter som förutsätter att tjänstemannen läser igenom en mängd uppgifter och kanske skriver ner vissa av dem.

Om en myndighet inte tillmötesgår en begäran om uppgifter enligt 4 § kan den enskilde inte överklaga detta. Samma sak gäller i dag.

Myndigheten skall underlätta

I den mån en myndighet utan betydande hinder kan tillgodose en enskilds begäran att få uppgifter i en viss elektronisk form, skall den göra det. Detta framgår av 2 kap. 15 § TF. För ett utlämnande enligt TF måste det i grunden finnas en preciserad begäran från den enskilde. Bestämmelsen här i sekretesslagen syftar till att ytterligare underlätta för den enskilde att få ut uppgifter i elektronisk form. För att uppgifter skall kunna överföras elektroniskt krävs det ett visst mått av samarbete mellan den avlämnande och den mottagande parten. Det underlättar naturligtvis för den enskilde om han eller hon kan få uppgifter om vilka programvaror och övriga tekniska hjälpmedel som myndigheten har. Därför bör det ingå i myndighetens all-

männas serviceskyldighet att lämna upplysningar om sådant och i övrigt underlätta för en enskild att få ut uppgifter i elektronisk form.

Uppgifter från andra myndigheter

I den mån myndigheterna kan, bör de bistå en enskild med att hämta uppgifter även från andra myndigheter. Bestämmelsen i tredje stycket har kommenterats i den allmänna motiveringen, se avsnitt 18.5.2. Regeln syftar på fall där en myndighet med tekniska hjälpmedel kan nå en annan myndighets uppgifter, t.ex. via en terminaluppkoppling, utan att uppgifterna för den skull har tillförts myndighetens uppgiftssamlingar. Uppgifterna anses enligt förslaget inte förvarade även hos den myndigheten, vilket de enligt gällande rätt gör. För att inte allmänhetens möjligheter att få tag i allmänna uppgifter skall bli sämre åläggs därför myndigheterna att, i den mån det kan ske utan påtaglig olägenhet, hjälpa allmänheten. Man bör undvika att allmänheten hänvisas till en annan myndighet om det inte behövs. Framför allt handlar det om fall där den enskilde på stället vill ta del av uppgifter. I den mån den myndighet som den enskilde besöker kan presentera uppgifterna skall den göra det. Att en myndighet på detta sätt hjälper till med presentation av uppgifter medför, som anförts i den allmänna motiveringen, inte att uppgifterna därigenom skall anses inkomna till den myndigheten. Den presenterande myndigheten utgör i stället en "förlängd arm" åt den myndighet som förvarar uppgifterna.

Sekretessbedömningen skall göras av den myndighet som förvarar uppgifterna. Om uppgifterna har gjorts tillgängliga (dvs. möjliga att hämta) även för en annan myndighet måste man utgå ifrån att sekretessfrågan redan är avgjord myndigheterna emellan, men när en enskild begär att få se uppgifterna – via den andra myndigheten – måste en sekretessprövning ske som vanligt. I sådana fall underlättar det naturligtvis om den förvarande myndigheten på motsvarande sätt har gjort en "preliminär" sekretessbedömning på samma sätt som när myndigheten hos sig visar uppgifterna via en presentationsterminal. Skillnaden för den enskilde blir då bara att presentationsterminalen finns på ett annat ställe. Om uppgifterna är av sådant slag att de bör bli föremål för "manuell" sekretessbedömning bör man överväga om de verkligen skall ligga fritt tillgängliga för den andra myndigheten.

En begäran att få uppgifterna på papper eller i elektronisk form skall som regel ställas direkt till den myndighet som förvarar uppgifterna.

Enbart på grund av att en myndighet har tekniska möjligheter att nå uppgifter hos en annan myndighet skall inte allmänheten kunna gå till vilken myndighet som helst för att "surfa". Undantagsbestämmelsen i styckets andra mening skär av sådant uppgiftslämnande. Samma sak gäller andra liknande möjligheter att nå uppgifter hos andra myndigheter t.ex. via en uppringd förbindelse (som exempel kan nämnas Rixlex eller Information Rosenbad). Här får andra samhällsfunktioner gripa in för att underlätta för allmänheten, t.ex. folkbiblioteket. Bestämmelsen innebär inte heller att en myndighet är skyldig att ställa sin elektroniska postfunktion till allmänhetens förfogande, t.ex. för att en enskild skall kunna framställa en begäran om att få ut allmänna uppgifter.

Det är inte meningen att denna serviceskyldighet skall orsaka myndigheten några större kostnader eller olägenheter. Myndigheten är inte enligt denna bestämmelse skyldig att skaffa ny teknisk utrustning eller i övrigt vidta åtgärder som går utöver vad myndigheten själv har nytta av. Det kan inte heller krävas att verksamheten vid myndigheten måste avstanna för att uppgifter skall kunna lämnas till allmänheten. Om det bara finns en förbindelse och denna är "upptagen" får allmänheten vänta. Givetvis måste myndighetens tjänstemän lämna den hjälp som krävs för att uppgifterna skall kunna hämtas.

5 §

Myndighet skall på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Myndigheter har en mer vidsträckt skyldighet att lämna uppgifter till varandra än till allmänheten. Uppgiftsskyldigheten omfattar nämligen alla uppgifter som den "förfogar" över, således även uppgifter som inte är allmänna. Vårt förslag till ny begreppsapparat är inte ämnat att innebära någon förändring i detta avseende.

*Prövning av begäran om
utlämnande*

6 §

Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att fråga om utlämnande av allmän *handling* till enskild prövas av den myndighet som *förvarar handlingen*, om det inte är föreskrivet att prövningen skall ankomma på annan myndighet.

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om *handlingens* utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut *handling* eller lämnar han ut *handling* med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Av 2 kap. 16 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att fråga om utlämnande av allmän *uppgift* till enskild prövas av den myndighet som *har uppgiften i sitt förvar*, om det inte är föreskrivet att prövningen skall ankomma på annan myndighet.

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling *eller databas där uppgiften finns*, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om *uppgiftens* utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut *uppgift* eller lämnar han ut *uppgift* med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen är föranlett av den nya begreppsapparaten och är inte ämnat att innebära någon saklig förändring.

Överklagande

7 §

Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om inte annat följer av andra–fjärde styckena, överklagas beslutet hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslutet meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket eller 9 § tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det *handling* i domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet, överklagas det hos hovrätten. Motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit överklagat ärende överklagas hos Högsta domstolen. Vid överklagande av tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av beslut.

Första och andra styckena gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut som avses i 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen överklagas, om inte annat följer av andra–fjärde styckena, hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslutet meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket eller 9 § tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det *uppgift* i domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet, överklagas det hos hovrätten. Motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit överklagat ärende överklagas hos Högsta domstolen. Vid överklagande av tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av beslut.

Att beslut av statsråd skall överklagas hos regeringen föreskrivs i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Att beslut av statsråd skall överklagas hos regeringen föreskrivs i 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att överklaga beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

Regeln kompletterar bestämmelsen i 2 kap. TF (17 § i förslaget) om överklagande. I bestämmelsens inledning anges vilken typ av beslut som kan överklagas. Detta kommenteras nedan. Vi föreslår inga ändringar av de bestämmelser som anger till vem ett överklagande skall riktas.

I stället för att repetera vilka beslut som enligt 2 kap. TF kan överklagas, hänvisas i den föreslagna lydelsen direkt till den aktuella bestämmelsen i TF (17 §).

Det är bara beslut som innebär att en myndighet har antingen avslagit en enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut den med förbehåll som inskränker sökandens rätt att förfoga över handlingen som kan överklagas. Enligt gällande rätt kan man t.ex. inte överklaga ett beslut av en myndighet att inte lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen.⁴⁸⁷ Det är med andra ord endast den rätt man har enligt TF som skyddas på detta sätt. Vårt förslag innebär att även sättet för utlämnande av uppgifter (på papper eller i elektronisk form) får detta skydd, se förslaget till 2 kap. 17 § TF. Sekretesslagen innehåller ytterligare ett fall där överklagande kan ske, se 10 §.

Den serviceskyldighet som åvilar myndigheterna enligt förslagets 4 § kan inte föranleda överklaganden.

⁴⁸⁷ Bohlin, Allmänna handlingar, s. 336–343.

8 §

Beslut varigenom myndighet har avslagit annan myndighets begäran att få ta del av *handling eller på annat sätt få del av* uppgift får överklagas i samma ordning som gäller i fråga om överklagande enligt 7 §. Överklagandet görs hos regeringen, om beslutet har meddelats av en statlig myndighet och överklagas av en annan statlig myndighet.

Beslut varigenom myndighet har avslagit *en* annan myndighets begäran att få ta del av uppgift får överklagas i samma ordning som gäller i fråga om överklagande enligt 7 §. Överklagandet görs hos regeringen, om beslutet har meddelats av en statlig myndighet och överklagas av en annan statlig myndighet.

Första stycket gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelse som avviker från föreskrifterna i första stycket, gäller den bestämmelsen.

I fråga om beslut som har meddelats av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

Precis som tidigare är en myndighets möjligheter att överklaga beslut av en annan myndighet att inte lämna ut uppgifter mer omfattande än allmänhetens. Informationsskyldigheten myndigheter emellan har i grunden inte något samband med offentlighetsprincipen (det finns inte heller några bestämmelser i 2 kap. TF som tar sikte på utlämnande av uppgifter myndigheter emellan). Även ett beslut att inte lämna ut uppgifter muntligt enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen kan därför överklagas.

*Särskilda bestämmelser om
upptagningar för automatisk
databehandling*

En god offentlighetsstruktur

9 §

Myndighet *som* i sin verksamhet använder automatisk databehandling skall *ordna denna* med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna *handlingar*. Därvid skall myndigheten särskilt beakta

1. att allmänna *handlingar* bör hållas åtskilda från andra *handlingar*,
2. att skyddet av sekretessbelagda uppgifter *i upptagningar* som är allmänna *handlingar* bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras,
3. att uppgifter *i upptagningar* som är allmänna *handlingar* inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen,
4. att det bör framgå när uppgifter tillförts en *upptagning* som är allmän *handling* och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

När en myndighet använder automatisk databehandling i sin verksamhet skall *det ske* med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna *uppgifter*. Därvid skall myndigheten särskilt beakta

1. att allmänna *uppgifter* bör hållas åtskilda från andra *uppgifter*,
2. att skyddet av allmänna uppgifter som är sekretessbelagda bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras,
3. att allmänna uppgifter bör *pre-senteras i klartext*,
4. att det bör framgå när *allmänna* uppgifter *har* tillförts en *databas* och, om de *har* ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

Myndigheten skall vidare ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja *terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten* för att ta del av allmänna handlingar.

Myndigheten skall vidare ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja *tekniska hjälpmedel* för att ta del av allmänna uppgifter.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen i första stycket är i huvudsak föranlett av den nya begreppsapparaten och är inte ämnat att innebära någon saklig förändring.

Bestämmelsen i andra stycket om att myndigheten skall underlätta för enskilda att själva utnyttja tekniska hjälpmedel för att ta del av allmänna uppgifter, tar enligt förslaget inte längre sikte bara på presentation av uppgifter hos myndigheten utan även annat utlämnande. Ändringen har kommenterats i den allmänna motiveringen, se avsnitt 18.3. När myndigheterna ordnar sina digitala informationssystem skall de enligt bestämmelsen t.ex. beakta möjligheten att skicka handlingar via e-post till allmänheten.

10 §

Myndighet skall på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda *terminal eller annat tekniskt hjälpmedel* som myndigheten förfogar över för att ta del av *upptagning för automatisk databehandling*. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till *upptagning* som inte *anses som allmän handling* hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Myndighet skall på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda *tekniska hjälpmedel* som myndigheten förfogar över för att ta del av *allmänna uppgifter*. *Myndigheten skall därvid lämna nödvändiga upplysningar om användningen*. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till *uppgifter* som inte *är allmänna* hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

I fråga om beslut, varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran enligt första stycket, tillämpas vad som är föreskrivet om överklagande av beslut som avses i 7 § första stycket.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen är i huvudsak föranlett av den nya begreppsapparaten. För att myndighetens skyldighet att låta allmänheten använda dess tekniska utrustning inte skall framstå som illusorisk, föreslår vi att myndigheterna enligt en uttrycklig bestämmelse även skall vara skyldiga att lämna upplysningar om hur utrustningen används.

Dokumentationsskyldighet

11 §

Varje myndighet skall för allmänheten hålla tillgänglig beskrivning av de register, förteckningar eller andra anteckningar hos myndigheten som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB-register). Sådan skyldighet föreligger dock inte i fråga om ADB-register som inte till någon del anses som allmän handling hos myndigheten. Myndigheten är inte heller skyldig att tillhandahålla beskrivning som uppenbarligen skulle vara av ringa betydelse för enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheten.

Om en myndighet för handläggningen av ett mål eller ärende använder en uppgift i en databas skall uppgiften på lämpligt sätt tillföras målet eller ärendet.

Beskrivning som avses i första stycket skall ge upplysning om

- 1. ADB-registrets benämning,*
- 2. ADB-registrets ändamål,*

3. *vilka typer av uppgifter i ADB-registret som myndigheten har tillgång till och på vilket sätt dessa uppgifter normalt inhämtas,*
4. *hos vilka andra myndigheter ADB-registret är tillgängligt för överföring till läsbar form,*
5. *vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskild själv kan få utnyttja hos myndigheten,*
6. *vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen skall tillämpa på uppgifter i ADB-registret,*
7. *vem som hos myndigheten kan lämna närmare upplysningar om ADB-registret och dess användning i myndighetens verksamhet,*
8. *rätt till försäljning av personuppgifter i personregister som avses i datalagen (1973:289).*

I beskrivningen skall dock uppgift enligt andra stycket utelämnas, om det behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna företas för allmänheten.

Borttagandet av bestämmelsen i 11 § om myndigheternas skyldighet att hålla registerbeskrivningar tillgängliga har kommenterats i den allmänna motiveringen, se avsnitt 21.4.2.4.

Bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att bevara uppgifter som har använts för handläggning av mål eller ärende flyttas enligt förslaget hit från datalagen (se allmänna motiveringen avsnitt 13.2). Regeln har kommenterats i den allmänna motiveringen, se avsnitt 21.4.3.

Systemdokumentation

12 §

Myndighet skall på begäran av enskild lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptagningar för automatisk databehandling som anses som allmänna handlingar hos myndigheten. Sådan skyldighet föreligger dock inte i den mån hinder möter av hänsyn till arbetets behöriga gång.

En myndighet som i sin myndighetsutövning använder tekniska hjälpmedel för att fatta automatiserade beslut skall hålla systemdokumentation tillgänglig för allmänheten. Av dokumentationen skall framgå

- 1. ändamålet med systemet,*
- 2. vilka uppgifter som används i systemet,*
- 3. varifrån och hur de uppgifter som används i systemet hämtas,*
- 4. hur aktuella rättsregler har omvandlats till logiska regler i systemet,*
- 5. vem som hos myndigheten kan lämna närmare upplysningar om hur systemet fungerar.*

Dokumentationen får dock inte innehålla upplysningar som kan leda till att sekretessbelagda uppgifter om systemet röjs.

Syftet med den föreslagna nya bestämmelsen om myndigheternas skyldigheter att hålla viss systemdokumentation tillgänglig för allmänheten har kommenterats i den allmänna motiveringen, se avsnitt 20.3.3–6.

Tillämpningsområdet

Bestämmelsen tar sikte på program som myndigheten använder i sin myndighetsutövning mot enskilda för att fatta beslut. Det handlar, med andra ord, om beslut som har direkt rättsverkan för enskilda, t.ex. om utbetalning av bidrag eller inbetalning av skatter eller avgifter. Sådana beslut som enbart är av indirekt betydelse för allmänheten och som rör myndighetens egen verksamhet, t.ex. budget eller andra administrativa frågor, omfattas inte av bestämmelsen.

Regeln är typiskt sett tillämplig på program som på grundval av vissa automatiskt inhämtade eller manuellt inmatade sakuppgifter kommer fram till ett visst resultat som utgör myndighetens beslut beträffande en enskild. Som nämnts i den allmänna motiveringen gäller bestämmelsen inte s.k. beslutsstödsprogram, dvs. program som mot bakgrund av de uppgifter som matas in lämnar förslag. I de fallen är det ändå alltid en människa som fattar det slutliga beslutet och som får antas ha kunskap om de rättsregler som är tillämpliga. Bestämmelsen tar enbart sikte på beslut som inte granskas eller kontrolleras innan det blir definitivt. Det har i och för sig inte någon avgörande betydelse att en tjänsteman har satt sin namnteckning på beslutet. I vissa fall innebär ett sådant undertecknande kanske bara ett intygande att ett visst beslut har producerats av datorn, och det innebär inte att den som har undertecknat beslutet har kontrollerat att datorn har gjort rätt. Ett sådant förfarande måste i första hand betecknas som ett automatiserat beslut även om det finns en namnteckning på beslutet.

Å andra sidan kan man inte kräva systemdokumentation beträffande ett vanligt räkneprogram eller det ord- och textbehandlingsprogram som ger beslutet form. Det är först när rättsliga regler tillämpas genom att datorprogrammet körs som man kan tala om automatiserade beslut. Man kan inte uppställa något generellt krav på att reglerna skall ha någon viss form, t.ex. lag- eller förordningsform, utan alla regler som har betydelse för myndighetsutövningen kan vara aktuella.

Ibland kan det vara en del av myndighetens beslutsfunktion som är automatiserad. I grunden kan det finnas ett beslut, t.ex. om betalning, som har fattats på manuell väg. Med det beslutet som grund fattas sedan nya, automatiserade beslut, t.ex. om uppräkningsbeloppet. I det fallet krävs det endast att myndigheten har dokumentation beträffande de nya besluten om uppräkningsbeloppet.

I huvudsak handlar det om program som har konstruerats av eller på uppdrag av den myndighet som använder programmet eller någon annan myndighet som svarar för sådant utvecklingsarbete.

Systemdokumentationen

Systemdokumentationen skall för det första innehålla en allmän beskrivning av ändamålet med systemet. Av denna bör bl.a. framgå vilka rättsregler som tillämpas i systemet och vilken slags beslut som produceras. Vidare bör det framgå vilka uppgifter som används för att producera beslut samt varifrån dessa uppgifter inhämtas; om de hämtas från den enskilde direkt, från någon annan enskild (t.ex. en bank eller en arbetsgivare), från den egna myndigheten eller från någon annan myndighet. Det bör också framgå hur uppgifterna hämtas in, t.ex. om det sker automatiskt genom uppdatering hos myndigheten eller på manuell väg. Slutligen skall det framgå av systembeskrivningen hur rättsreglerna har lagts in i systemet, dvs. hur uppgifterna behandlas för att få fram beslutet. Det går inte att närmare ange hur en sådan beskrivning skall se ut, utan detta får avgöras från fall till fall. Man bör i beskrivningen kunna se vilka rättsliga regler som har översatts till logiska regler (om – så – regler).

Det skall finnas upplysning om vilken person hos myndigheten som kan svara på frågor om systemet. Denna person behöver inte vara namngiven, utan upplysningen kan hänvisa till viss befattningshavare. Finns det inte någon person hos myndigheten som kan besvara frågor om systemet, skall det åtminstone finnas någon som kan hänvisa till en person (t.ex. hos en annan myndighet) som kan det.

Sådana upplysningar som skulle äventyra användningen eller driften av systemet och av den anledningen är sekretessbelagda skall inte lämnas ut (andra stycket). Det gäller framför allt uppgifter som skulle kunna missbrukas om de blev allmänt kända. Som exempel kan nämnas sådana uppgifter som enligt 4 kap. 1 § sekretesslagen skall hållas hemliga med hänsyn till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. En systembeskrivning skall därför inte innehålla uppgifter som avslöjar de kontrollmetoder som myndigheten använder, t.ex. vilka uppgifter som jämförs för att kontrollera skattskyldiga eller hur urvalet av bidragsberättigade som skall granskas sker. En bestämmelse av motsvarande slag finns i gällande 15 kap. 11 § tredje stycket. Systemdokumentationen får inte heller avslöja uppgifter som innebär att det sker intrång i upphovsrätten till datorprogrammet.

f) Arkivlagen

1 §

I denna lag ges bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna.

Bestämmelserna i 3–6 och 10 §§ skall tillämpas också på statliga, kommunala och kyrkokommunala beslutande församlingar.

Bestämmelserna i 3–6 samt 9 och 10 §§ skall i tillämpliga delar gälla också sådana enskilda organ hos vilka allmänna *handlingar förvaras* med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.

Bestämmelserna i 3–6 samt 9 och 10 §§ skall i tillämpliga delar gälla också sådana enskilda organ *som har allmänna uppgifter i sitt förvar* med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelsen är föranlett av den nya begreppsapparaten och är inte ämnat att innebära någon saklig förändring.

3 §

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. Upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, skall dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen.

En myndighets arkiv bildas av de handlingar och databaser med allmänna uppgifter som finns i myndighetens förvar.

Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet.

Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. rätten att ta del av allmänna handlingar, 2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och 3. forskningens behov. | <ol style="list-style-type: none"> 1. rätten att ta del av allmänna uppgifter, |
|---|---|

Enligt förslaget tas kravet på att handlingar och databaser skall komma från *myndighetens verksamhet* bort. Förslaget, som inte innebär någon saklig ändring, har kommenterats i den allmänna motiveringen, se avsnitt 22.1.2.2. I det sammanhanget kommenteras också förflyttningen av hänvisningen till bestämmelsen i 2 kap. 9 § TF.

Den föreslagna lydelsen av bestämmelsen innebär att de handlingar och databaser som innehåller allmänna uppgifter omedelbart anses tillhöra myndighetens arkiv. Detta framgår också genom att den generella bestämmelsen om arkivläggning i 6 § 4 tas bort. Förslaget kommenteras i den allmänna motiveringen, se avsnitt 22.1.2.3. Som framgår där har det i en modern IT-miljö blivit nödvändigt att beakta frågor kring den framtida arkiveringen av uppgifter redan när uppgifterna kommer in till myndigheten eller tillkommer där. Det är också nödvändigt att beakta arkivfrågor redan

när myndigheterna bygger eller ordnar sina informationssystem. Det ankommer på Riksarkivet att lämna de föreskrifter som är nödvändiga för ett framtida bevarande av allmänna uppgifter i handlingar och databaser redan för tiden innan den mer eller mindre definitiva arkivläggningen. Sådana föreskrifter får givetvis inte hindra eller försvåra myndigheternas dagliga verksamhet.

I övrigt är förslaget till ny lydelse föranlett av den nya begreppsapparaten.

5 §

Som grund för arkivvården skall myndigheterna

- | | |
|---|--|
| 1. vid registreringen av allmänna handlingar ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård, och | 1. vid registreringen av handlingar <i>med allmänna uppgifter</i> ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård, och |
| 2. vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. | 2. vid framställningen av handlingar <i>och databaser</i> använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. |

6 §

I arkivvården ingår att myndigheten skall

- | | |
|--|---|
| 1. organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna <i>handlingar</i> underlättas, | 1. organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna <i>uppgifter</i> underlättas, |
| 2. upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning, | 2. upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar <i>och databaser</i> som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning, |
| 3. skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst, | |

- | | |
|---|--|
| <p>4. avgränsa arkivet genom att fastställa vilka <i>handlingar</i> som skall vara arkivhandlingar, och</p> | <p>4. avgränsa arkivet genom att fastställa vilka <i>uppgifter enligt 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen</i> som skall <i>höra till arkivet</i>, och</p> |
| <p>5. verkställa föreskriven gallring i arkivet.</p> | |

Förslaget till ny lydelse av bestämmelserna i punkt 1–3 är föranlett av den nya begreppsapparaten.

Genom vårt förslag till ny lydelse av 3 § arkivlagen klargörs att alla allmänna uppgifter tillhör myndighetens arkiv. När det gäller minnesanteckningar och koncept beror det emellertid på om man beslutar att uppgifterna skall tas om hand för arkivering eller inte huruvida de blir allmänna. Detta framgår av bestämmelsen i punkt 4.

10 §

Allmänna *handlingar* får gallras. Allmänna *uppgifter* får gallras.

Vid gallring skall dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket.

<p>Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna <i>handlingar</i> i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser, <i>dock med undantag för bestämmelserna i 12 § datalagen (1973:289)</i>.</p>	<p>Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna <i>uppgifter</i> i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser.</p>
---	---

I förslaget till ny persondatalag finns inte några preciserade gallringsregler och det finns inte heller något förbud för myndigheterna att bevara allmänna uppgifter. Det blir med andra ord bestämmelser i annan lagstiftning som får avgöra i vad mån myndigheterna skall spara eller gallra sina allmänna uppgifter (se avsnitt 12.4.5 och 12.4.6). Dessa särskilda regler tar alltid över, och därför behövs inte längre något motsvarande undantag från 12 § datalagen. I övrigt är ändringarna redaktionella.

12 §

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 11 §§ får en statlig myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller
2. särskilt beslut av regeringen.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

15 §

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 14 §§ får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller
2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

Förslaget till ny lydelse av bestämmelserna i 12 och 15 §§ är föranlett av den nya begreppsapparaten och är inte ämnat att innebära någon saklig förändring.

RESERVATIONER

Reservation av

ledamöterna Anders Christner (kd),

Tomas Ohlin (fp) och Inger René (m)

Vår syn på de rättsliga villkoren för verksamheten i informationssamhället föranleder oss att göra vissa förtydliganden och kompletteringar till kommitténs förslag.

1. Bakgrunden till EG-direktivet är en önskan att stärka integritetsskyddet och åstadkomma en gemensam hög europeisk skyddsnivå som ska möjliggöra ett fritt flöde av information inom Europeiska Unionen. Direktivets utgångspunkt är att det är den enskilde som själv förfogar över sina personuppgifter. Uppgifter om den enskilde utgör en oupplöslig del av den personliga integriteten. Ett godtagbart intrång i integriteten förutsätter antingen att den enskilde själv genom informerat samtycke medgivit intrånget, eller att något övergripande allmänt intresse, som t.ex. granskning av myndigheters verksamhet, motiverar detta.

Den svenska offentlighetsprincipen är en fundamental och oskiljaktig del av vår rättstradition. Det är glädjande att den nordiska synen på öppenhet får insteg i det pågående arbetet inom Unionen. Sett från svensk utgångspunkt är en huvudfråga hur det stärkta integritetsskyddet ska kunna förenas med vår offentlighetsprincip. Denna rätt att ta del av allmänna handlingar och allmänna uppgifter är inte absolut, lika lite som rätten till personlig integritet är det. Integriteten och offentligheten möts i bestämmelserna om sekretess. Intresset av att kunna granska och kontrollera

den offentliga makten får stundom vika för den enskildes rätt till integritetsskydd.

Detta ligger i linje med huvudsyftet för offentlighetsprincipen: det är den offentliga maktutövningen som ska granskas. Denna möjlighet att följa statliga och kommunala myndigheters verksamhet är grundläggande för en demokratisk medborgarkontroll, där mediernas granskande aktiviteter utgör väsentliga inslag.

Mot denna samlade bakgrund kan det inte anses som självklart att direktivets verkliga innebörd rörande skydd för den personliga integriteten på ett problemfritt sätt är förenlig med vår offentlighetsprincip. Det svenskt grundade allmänintresset kan i flera avseenden komma i konflikt med det europeiskt grundade personintresset.

Kommittén borde ha ägnat mer tid åt att överväga en lösning som bättre överensstämmer med principerna bakom direktivet, och som utgår från det förhållandet att om den enskilde inte direkt eller indirekt tillåtit uppgiftsutlämnande, och detta inte kan motiveras av ett övergripande allmänt intresse, bör utlämnande inte ske. Det går inte i längden att hävda att offentlighetsprincipen generellt speglar ett sådant allmänt intresse att integritetsskyddet alltid får vika. Kommittén borde enligt vår mening djupare ha analyserat denna grundläggande frågeställning.

2. Den nya persondatalagen flyttar på ett värdefullt sätt fokus från själva metoden för lagring och bearbetning av personuppgifter till bruket av uppgifterna. Det är inte längre datorn som deltar som medskyldig till ett eventuellt missbruk av personuppgifter. En sådan förflyttning från form till innehåll är tillfredsställande. Vi anser emellertid att detta tänkande hade kunna nå ända fram till benämningen för lagen. Begreppet ”persondatalag” speglar fortfarande en anknytning till formen för lagringen eller bearbetningen.

Vi är medvetna om att EG-direktivet kan anses utöva en viss påverkan i denna benämningsfråga, men vill ändå förorda en helt medieoberoende lagbenämning, förslagsvis ”Lag om behandling av personuppgifter”.

3. Kommittén har fört ett resonemang om formen för den föreslagna persondatalagen, och valt att, i enlighet med EG-direktivet, formulera en s.k. ”hanteringslag”, i vilken det beskrivs vilken hantering av personuppgifter som är tillåten, i stället för vilken hantering som bör vara förbjuden. I det senare fallet kan man tala om en ”missbrukslag”. Kommittén är medveten om att skäl finns för en övergång till en missbrukslag, men har valt att i enlighet med direktivet stanna för hanteringslagsmodellen.

Vi är medvetna om att direktivet i viss mening kan anses föreskriva den valda hanteringsmodellen, men anser att missbruksmodellen helt klart vore att föredra. Kommittén borde enligt vår mening ha avsatt tid för en djupare analys av förutsättningarna för att implementera missbruksmodellen, i stället för att som nu tämligen lättvindigt avfärda den till förmån för en hanteringsmodell som de flesta är överens om är både byråkratisk och otidsenlig.

4. I Tryckfrihetsförordningens 2 kap. 1 § införs av kommittén begreppet ”allmän uppgift” i stället för det hittillsvarande ”allmän handling”. Grundtanken bakom detta är att möjliggöra en vidare tillämpning och ett ökat medieoberoende. Denna grundtanke är värdefull och viktig. Kommittén har även fört ett resonemang om de konsekvenser denna grundläggande begreppsförändring för med sig, och föreslår följdändringar i flera rättsliga sammanhang.

Begreppet ”handling” utgör emellertid något annat än ”den samling uppgifter” som finns i handlingen. I många tillämpningar är detta sannolikt av mer teoretiskt än praktiskt intresse. Vi vill dock inte utesluta att den föreslagna begreppsförändringen kan ha oförutsedd betydelse i vissa tillämpningssituationer, och vi menar att kommittén inte på ett tillräckligt fullständigt sätt analyserat denna fråga. Önskade begränsningar kan komma att framträda. Det kan också visa sig att konsekvenserna av den grundläggande begreppsförändringen kan visa sig beröra annan lag än den som här analyserats.

För att undvika möjliga problem i tillämpningen av ändringen av TF är det tillrådligt att till den existerande lydelsen av 2 kap. 1 § tillföra begreppet allmän uppgift, men att där samtidigt kvarhålla begreppet allmän handling.

5. Konsekvenserna av den av kommittén föreslagna begreppsförändringen, och av en övergång till förtydligade begrepp i den nya persondatalagen, berör en mängd speciella registerlagar. Det kan bli fråga om tämligen omfattande omarbetningar av dessa lagar, för att anpassa till det nya begreppsbruket.

Vi förordar att denna omarbetning inte bara blir av formell art, utan också bör omfatta en materiell översyn av möjligheterna att sammanföra vissa registerlagar till en gemensamhet av större bredd. Existensen av en stor mängd speciella registerlagar skapar svårigheter att få rättslig överblick, både hos myndigheter och hos medborgarna.

6. Sverige har särskilt främjat användningen av personuppgifter genom ett tydligt genomfört bruk av personnummer. Väl motiverad användning av dessa kompletteras för närvarande av ett stundom mindre nogräknat bruk i sammanhang där denna typ av identifikation egentligen är helt onödig. Det förekommer slentrianmässigt bruk av personnummer i många administrativa system. Vi anser att användning av personnummer bör ske med omsorg och försiktighet, och vi efterlyser en hög kvalitetsmedvetenhet vid allt bruk av denna form av personidentifikation. Det bör anförtros Datainspektionen att i sin tillsynsverksamhet med höjd prioritet uppmärksamma detta.

7. I den nya persondatalagen används benämningen "samtycke" i ett antal sammanhang. I anknytning härtill har tidigare "informerat samtycke" använts. Tanken bakom kommitténs renodling av uttrycket utgår från att samtycke till en åtgärd i sig omfattar tillgång till information om den berörda åtgärden. En person kan med detta resonemang inte ge sitt samtycke till något som hon inte känner till, är informerad om. EG-direktivet för ett resonemang om tillägg av förtydligande ord som "otvetydigt" och/eller "uttryckligt". Kommittén har emellertid valt att enbart använda begreppet "samtycke".

Vi vill för vår del i detta sammanhang framhålla att samtycke kan ges mot bakgrund av tillgång till mer eller mindre fullständig information. Tillämpning av samtycke som bygger på fullständig information är fundamental för många situationer där persondatalagen kommer att användas. För att betona att denna informationstillgång bör vara helt fullständig förordar vi att formuleringen "informerat samtycke" ska användas.

8. Den nya persondatalagens 20 § omfattar ett bemyndigande för regeringen eller för den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva undantag från förbudet mot att behandla känsliga uppgifter, om detta "behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse". Detta är ett generellt bemyndigande som enligt vår mening bör förankras i ett preciserande ställningstagande från riksdagens sida.

9. Undantag från förbud mot hantering av personuppgifter utan informerat samtycke föreslås för forskningsändamål, om sådan hantering av en forskningsetisk kommitté bedöms som godtagbar. Formerna för verksamhet inom sådana forskningsetiska kommittéer bereds för närvarande inom regeringen, och en forskningsetisk utredning är enligt uppgift att vänta inom kort.

Vi förutsätter att de forskningsetiska kommittéerna i sin nya form får tillgång till erforderlig kompetens inom alla områden som berörs av kommittéernas aktuella ärenden, och att en tillfredsställande allmän insyn kan garanteras.

10. Tillämpning av offentlighetsprincipen bör inte utgöra grund för försäljning av personuppgifter. Denna princip har tillkommit för att förstärka insyn och ge möjlighet till förbättrad offentlig verksamhetskvalitet, och inte för att möjliggöra inkomster för staten eller andra för försäljning av personuppgifter som medborgarna uppmanats lämna för andra ändamål. Sådan försäljning av personuppgifter kan ofta inte anses representera ett "berättigat intresse". Den bygger ofta heller inte på informerat samtycke.

SPAR-registret används för sådan försäljning. Enligt kommitténs förslag avses villkoren för SPAR lyftas ut och placeras i egen lag.

Ansvar för verksamheten kring SPAR vilar för närvarande på SPAR-nämnden. Vi förordar att denna nämnd låter genomföra en ytterligare intensifierad satsning på allmänupplysning samt på information till de registrerade. Vi förordar vidare att nämnden i framtiden tillämpar en ökad restriktivitet rörande tillståndsgivning för användningen av SPAR för försäljning av personuppgifter.

Reservation av ledamoten Bo Edvardsson (mp)

Delegation av normgivningsmakt

Utredningen har föreslagit en persondatalag som utgör en nära avbildning av EG-direktivets text. Generella regler och principer har tagits in i lagtexten, medan det överläts åt regeringen och Datainspektionen att utforma detaljreglering för t.ex. särskilda områden.

Till följd av den valda lagstiftningstekniken föreslås en lag om ändring i regeringsformen 8 kap. 7 §. Den föreslagna ändringen i första stycket punkt 8 innebär att regeringen och Datainspektionen kan ges behörighet att meddela föreskrifter på hela det område som omfattas av den föreslagna persondatalagen. Som grund till ändringen i RF anför utredningen bl.a. följande:

”Att de generella huvudreglerna och principerna samt de likaledes ofta generellt utformade undantagsmöjligheterna införs i den nya persondatalagen är enligt vår mening både naturligt och nödvändigt. Däremot är det som vi ser det inte lämpligt att tynga lagtexten med den nödvändiga detaljregleringen och konkretiseringen. Den korta utredningstiden om drygt ett år har vidare gjort det omöjligt för oss att identifiera t.ex. alla områden där det kan vara befogat att behandla känsliga uppgifter.”

Utredningens slutsats är ”att det inte finns någon annan möjlighet än att lita till att regeringen och Datainspektionen inom den ram som den föreslagna persondatalagen drar upp preciserar och konkretiserar regleringen”. Vidare sägs att regeringen och Datainspektionen vid sin precisering och konkretisering av lagregleringen har att hålla sig inom den ram som EG-direktivet ställer upp.

I propositionen 1993/94:116 föreslog regeringen en ändring i regeringsformen, som sedan tillstyrktes i riksdagen, som öppnade en möjlighet för regeringen att efter bemyndigande i lag delegera normgivningskompetens i fråga om ADB-behandling av personuppgifter till Datainspektionen.

Frågan är om det kan anses befogat att ytterligare utöka regeringens normgivningskompetens på sätt som utredningen föreslagit?

Regeringsformen ger riksdagen möjlighet att i viss omfattning överlämna normgivningsmakt åt regeringen. Bestämmelserna om delegation av riksdagens normgivningsmakt finns i bl.a. RF 8:7. Dessa bestämmelser är avsedda att vara uttömmande. Normgivningsmakt får alltså inte delegeras i andra fall än RF uttryckligen medger.

Regeringsformen säger i huvudsak ingenting om "kvalitén" på de föreskrifter som regeringen kan meddela efter delegation. Man fann det under förarbetena inte möjligt att dra någon generell gräns i grundlagen: frågan borde "få avgöras av riksdagen från fall till fall" (prop. 1973:90 s. 209). Gäller det mindre ingripande bestämmelser, borde man kunna ge "tämligen vidsträckta bemyndiganden". I fall där mer väsentliga medborgarintressen kunde beröras, borde riksdagen "mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skall få röra sig".

Det kan inte råda någon tvekan om att den föreslagna persondatalagen innehåller bestämmelser där väsentliga medborgarintressen berörs. Som exempel kan nämnas lagens bestämmelse om förbud mot behandling av känsliga personuppgifter. Som känsliga uppgifter anses sådana uppgifter som rör hälsa eller sexualliv eller som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Sådana uppgifter får behandlas bara i de fall som räknas upp i lagen. Men utredningen har med hänvisning till artikel 8.4 i EG-direktivet föreslagit ett bemyndigande för regeringen och Datainspektionen att föreskriva ytterligare undantag. Enligt nämnda artikel i EG-direktivet får nämligen medlemsstaterna av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse avgöra ytterligare undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter. Regeringen överläts alltså här att avgöra vad som är "ett viktigt allmänt intresse". För det första kan här ifrågasättas huruvida den lagtekniska konstruktionen överensstämmer med regeringsformen. För det andra anser jag att bedömningen av vad som är "ett viktigt allmänt intresse" bör göras av folkrepresentationen, dvs. riksdagen.

Till detta kommer den osäkerhet som föreligger avseende offentlighetsprincipens förenlighet med EG:s datadirektiv. Då vi inte med säkerhet kan bedöma EG-direktivets inverkan på den svenska offentlighetsprincipen är det av stor vikt att kommande justeringar i persondatalagen sker genom en sedvanlig lagstiftningsprocess. Riksdagen bör därför inte ge regeringen ytterligare kompetens att efterhand detaljreglera bestämmelser som kan komma att påverka offentlighetsprincipen. Denna princip förvaltas bäst av

riksdagen och för att kunna bevaka den framtida utvecklingen på området krävs att folkrepresentationen får full insyn och möjlighet att stoppa förslag som undergräver eller försämrar t.ex. rätten att ta del av allmänna handlingar.

Utredningens förslag kommer att leda till en omfattande detaljreglering och ett överdrivet införande av tvingande regler. Genom en sådan ordning torde det bli svårt att överblicka omfattningen av undantagen. En lösning skulle i stället kunna vara att Datainspektionen utfärdar allmänna råd.

Med hänvisning till det ovan anförda anser jag således att kommande justeringar i persondatalagen skall ske genom en sedvanlig lagstiftningsprocess via regering och riksdag.

Bearbetnings-, analys- och tolkningsfrihet

RF 2 kap. 1 § tillförsäkrar varje medborgare gentemot det allmänna rätten att meddela information (punkt 1) och rätten att inhämta, mottaga och ta del av information (punkt 2).

Rätten att bearbeta, analysera och tolka information (i vid mening) saknas. Möjligheter som i dag finns till avancerad elektronisk bearbetning gör en sådan rättighet mer aktuell. Enligt min mening bör en punkt med denna rättighet införas som tredje punkt, t.ex.

3. *bearbetningsfrihet*: frihet att bearbeta, analysera och tolka information av alla slag

Det är uppenbart att denna rättighet är nödvändig för t.ex. fri forskning, undersökande journalistik och politisk verksamhet.

SÄRSKILDA YTTRANDE

Särskilt yttrande av ledamoten Bo Edvardsson (mp)

Om personuppgifters kvalitet, integritet m.m.

Inledning

Syftet med detta yttrande är att något bidra till att skärpa politikernas, myndigheters och andra berördas uppmärksamhet på kvalitetsfrågorna rörande personuppgifter oavsett vilken lag eller teknisk form som är aktuell.

Enligt min bedömning som politiker, utbildare, forskare och sakkunnig är kvaliteten på personuppgifter i det svenska samhället inte sällan extremt undermålig och inom vissa samhällsliga verksamheter verkar det närmast vara regel att inte iaktta de mest elementära saklighetskrav – exempel utgör sociala och barnpsykiatriska/barnpsykologiska s.k. utredningar. Sådana dokument konstrueras ofta som övertalningsdokument enligt propagandans grundprinciper, t.ex. ensidigt urval, vaghet och omfattande upprepning. Sådana allvarliga fenomen som avsaknad av källangivelse, felaktiga uppgifter, ogrundade tyckanden, undanhållande av uppgifter som står i strid med den önskade slutsatsen samt oberättigade tolkningar och oberättigade slutsatser, har en avsevärd omfattning (för analys av konkreta exempel, se t.ex. Edvardsson, 1996). Behoven av forskning, utbildning och kvalitetssäkringsåtgärder är stora.

Enligt förslaget till persondatalag 1 § är syftet med lagen att skydda människor mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. När grundläggande saklighetskrav inte till-

godoses och dokument konstrueras propagandistiskt mot en person/familj uppkommer rimligen integritetskränkning. Exempelvis uppkommer en allvarlig form av integritetskränkning, när det förekommer och cirkulerar felaktiga, förvrängda, överdrivna etc. personuppgifter – inte sällan upprepas sådana uppgifter ett avsevärt antal gånger i samma eller olika handlingar. En annan allvarlig form av integritetskränkning föreligger, när personuppgifter är korrekta, men ändå ger en falsk bild, då negativ selektivitet föreligger. Exempelvis förekommer att hög proportion negativa personuppgifter presenteras samtidigt som många för personen positiva uppgifter undanhålls eller att korrekta uppgifter tas ur sitt sammanhang och därigenom blir felaktigt tolkade av en mottagare. Problemen är desamma för de verksamheter, t.ex. journalistik, som inte lagregleras, utan förutsätts egenkontrollerade. Bristande kvalitet hos personuppgifter leder inte bara till integritetskränkningar utan också till fel vid beslut, till uppkomst av eller förvärrande av konflikter, till onödiga processkostnader och till fel vid användning av uppgifterna för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål.

I svensk grundlag, regeringsformen 1 kap. 9 §, föreskrivs ”saklighet och opartiskhet” vid offentlig verksamhet och detta bör då rimligen utmärka hanteringen av personuppgifter inom sådan verksamhet. I förslaget till persondatalag behandlas kvalitetsfrågorna i form av ”*Grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter*” i 9 § och vad gäller ”*Rättelse*” i 28 § och viss text i betänkandet anknyter till dessa frågor. Jag skall här från mina utgångspunkter tydliggöra några av de elementära kvalitetskrav som bör vara uppfyllda beträffande personuppgifter/persondata. Jag betraktar härvid termerna ”data” respektive ”uppgifter” som synonyma – den förra termen är mer utmärkande för forskningskulturen och den senare är mer utmärkande för utredarkulturen.

Några elementära saklighetskrav

1. Uttalat syfte eller frågeställning (eventuellt i form av hypotes, dvs. påstående på försök) eller ett angivet godtagbart ändamål utgör utgångspunkten för att söka eller skapa data. Det kan som exempel nämnas att s.k. sociala utredningar i barnavårdsärenden i regel saknar uttalad frågeställning. De utgör mestadels mer eller mindre metodiskt naiva klippkollage av övervägande negativa uppgifter som är osakligt och olagligt tillrättalagda utifrån en förutfattad bedömning i syfte att övertala en beslutsinstans. Redan därmed kan de inte betraktas som sakliga utredningar utan är konstrue-

rade som övertalningsdokument. Förekommande underförstådda syften i många utredningar att söka maximera mängden brister rörande en person eller familj framstår som osakliga, oetiska och olagliga.

2. Metodik skall vara lämplig i förhållande till frågeställningen. Gäller t.ex. frågeställningen vilken relation en far har till sin son, så kan inte utredningen begränsas till moderns relation till sonen, varpå bedömningar utan saklig grund presenteras om faderns relation till sonen – en metodik, som jag sett i vissa barnpsykiatriska s.k. utredningar.

3. Relevanta data/uppgifter krävs. Relevans hos data/uppgifter gäller i förhållande till en viss frågeställning. Om data har betydelse för frågeställningen/det saken gäller, så brukar detta uttryckas som att de är relevanta.

4. Tillförlitlighet måste föreligga hos data/uppgifter. Om tillförlitlighet inte föreligger, så måste data avföras som otillförlitliga. Tillförlitlighet fastställs t.ex. genom kontroll, genom att studera överensstämmelse mellan oberoende källor/metoder, genom att överväga felmöjligheter och påverkande faktorer (t.ex. sättet att fråga), genom att osäkerhetstecken, tecken på låg kvalitet m.m. beaktas, genom källkritiska överväganden etc.

5. Källredovisning av uppgifter måste föreligga i de fall källan inte kan anses självklar, t.ex. ett välkänt register. Källan till en uppgift skall anges så noga att den lätt kan sökas och kontroll utföras. Exempelvis skall personkällor återges med namn och annan erforderlig identifikation och dokument/skrifter skall anges så exakt att de kan beställas fram. Detta är internationell praxis inom forskningen. Uppgifter av typen ”*Enligt undersökningar...*”, ”*Det är känt att...*”, ”*Enligt personalen i organisation X...*”, ”*Föreståndaren förmedlar uppgifter från personal om att...*” etc. uppfyller inte krav på källredovisning som är så noggrann att kontroll kan göras. Det måste åligga utredaren att utan anmaning redovisa källan i anslutning till uppgift. Uppgifter utan godtagbar källredovisning måste förkastas, när anspråk på saklighet föreligger. Anonyma uppgifter kan inte kontrolleras, medger obegränsade möjligheter till falska anklagelser, är ofta felaktiga och kan enbart ha värde som utgångspunkt för att söka relevanta, kontrollerbara uppgifter.

6. Skriftliga bestyrkanden av lämnade uppgifter måste anses vara ett nödvändigt och elementärt kvalitetskrav, då risken för överföringsfel vid muntlig överföring är stor. Ofta hävdas att personer har lämnat uppgifter utan att det framgår att citat/referat/sammandrag är bestyrkta av upp-

giftslämnaren. Enbart uppläsning minskar avsevärt möjligheten att kritiskt granska och upptäcka fel, utelämnanden etc. Speciella problem föreligger vid bestyrkande av vad ett barn påstås ha sagt till någon. I beaktande av att människor inte ordagrant kan minnas ens korta samtal och utifrån det faktum att omedelbart löpande uppteckning av vad ett barn säger torde vara ovanligt, så måste sådana uppgifter bedömas som otillförlitliga, när inte åtminstone ljudbandsupptagning föreligger. Utan sådan går inte påverkan genom påståenden, frågor etc. att kontrollera.

7. Personuppgifter om besök, händelser, testresultat etc. bör vara daterade. Ofta är det även betydelsefullt att ange klockslag, då klockslag kan vara viktiga för att fastställa ordningsföljd mellan händelser eller för att tolka händelser. Om datum inte dokumenterats, så har inte heller innehållet dokumenterats och det rör sig om uppenbara efterhandskonstruktioner. För vissa typer av personuppgifter, t.ex. permanenta egenskaper, så behöver datering inte vara aktuell. Om datum för införelse är senare än datum för händelsen etc., så bör båda datumen anges. Differenser utgör ett tecken på bristande kvalitet på grund av minnesbortfall, minnesförändringar m.m.

8. Precisering är ett grundläggande kvalitetskrav. Utan precisering av en personuppgift går det ofta inte att förstå vad som menas med uppgiften – den blir inte meningsfull. Logiskt innebär precisering att mängden av tänkbara tolkningar till ett yttrande reduceras. Ett viktigt krav vad gäller situationer/händelser rörande personer är att de kan preciseras utifrån frågor som ”Vem/vilka, vad, var, när, hur, hur ofta, hur länge, vad skedde omedelbart före respektive efter?” Exempelvis skall inte opreciserade, vaga generaliseringar av typen ”Kalle är besvärlig” förekomma i professionell verksamhet. Vilka situationer och förlopp är det frågan om?

9. All osäkerhet kring en personuppgift, som anses föreligga skall markeras språkligt med kortare eller längre osäkerhetsmarkörer, t.ex. ”möjligen”, ”flera felkällor föreligger” etc. Andra sätt att ange osäkerhet är frågetecken eller hela frågesatser. Självklart kan det i vissa fall vara att föredra att utelämna en osäker uppgift för att inte åsamka skada. Negativa skvallerartade uppgifter, tyckanden etc. skall inte återges, bl.a. då de i stor utsträckning saknar källor, precisering, begriplighet m.m. Vid överföring av personuppgifter mellan personer och mellan dokument, så uppkommer ofta fel och snedvridningar i efterföljande utsagegenerationer. Det är därför viktigt att vara klar över vilka överföringar som gjorts och om kontroll skett vid överföringarna.

10. Sökandet efter och skapandet av personuppgifter får inte ske på så sätt att utredaren eftersträvar att ensidigt leta och redovisa material som bekräftar en förhandsuppfattning eller fix övertygelse (ensidigt bekräftelsesökande). Olika möjligheter i sakfrågan skall hållas öppna och information sökas för att klargöra dessa.

11. Personuppgifter skall ha saklig grund och får inte förändras, fabriceras eller fabuleras, t.ex. genom förändringar av uttalanden, genom borttagande av betydelsefulla sammanhang, genom bortfall av osäkerhetsmarkörer, genom betoning av trivialiteter eller genom tillämpning av ”tycka-tro-känna-uppleva”-kulturen. Tillvägagångssättet att producera personuppgifter genom att ”uppleva” saker rörande personer medger obegränsade möjligheter till fabrikation och personlig kontaminering av uppgifter och kan självfallet inte accepteras som saklig grund.

12. För syftet, frågeställningen eller ändamålet väsentligt material får aldrig undanhållas.

13. Argumentationen kring ett omstritt påstående om en person/familj bör ofta ske för respektive emot. Härvid skall saklighetskrav på relevans, tillförlitlighet, källredovisning, precisering, motsägelsehantering m.m. beaktas. Givetvis kan olikheter i mängden argument för respektive emot föreligga.

14. Psykologiska testresultat skall åtföljas av kortfattade generella testbeskrivningar med redovisning av testens validitet, dvs. samband med det saken gäller och av testens reliabilitet, dvs. mättekniska tillförlitlighet för relevant referensgrupp. Att utan saklig grund anta att ett testresultat är relevant och tillförlitligt är inte acceptabelt. Kan inte utredaren redovisa det nämnda skall testresultaten förkastas. Vidare skall inverkan omständigheter vid testningen, t.ex. att ett barn några dagar tidigare förflyttats från sin hemmiljö, spärrats från föräldrakontakt, befinner sig i kristillstånd m.m. klart redovisas, då sådana faktorer måste vägas in i tolkning av testresultat. Redovisas inte inverkan omständigheter skall testresultat förkastas. Gamla testresultat skall inte användas för bedömning av en aktuell situation.

15. Tolkningar, slutsatser och bedömningar skall logiskt sammanhålla med det redovisade grundmaterialet. Medger materialet alternativa tolkningar skall dessa redovisas. Saknas rimligt sakligt underlag skall inte slutsatser/bedömningar utan saklig grund avges. Osäkerhet skall anges.

Personuppgifter i praktiken

Några exempel rörande hur mjuka personuppgifter kan se ut i praktiken skall här redovisas.

1. I ett överläkaryttrande står om en mor:

"Hon tedde sig som en strykrädd hund... likgiltig, nollställd, utslagen."

Kommentar överflödig.

2. I en vårdnadsutredning står om en far:

"Han drack sig berusad varje fredag och lördag."

Någon saklig grund för påståendet redovisas inte, utan det verkar härröra från en parts benägenhet att svartmåla den andra parten.

3. Det framgår i ett barnpsykiatriskt yttrande att texten innehåller en del ologiska och av utredarens egen ideologi kontaminerade uttalanden, t.ex.

"Föräldrarnas tendens till att svartmåla myndigheter och institutioner kan i längden vara skadligt för barnen, eftersom dessa kan utveckla en negativ bild, dels av sig själva, dels utveckla en antisocial attityd i framtiden."

Observera här den värderande termen "svartmåla". Observera även den ensidiga tolkningen utan något som helst redovisat vetenskapligt stöd. Tankefelet *imperfecta enumeratio* (dvs. ofullständigt övervägande av alternativa utfall) föreligger. Om barnens kritiska tänkande utvecklas så kan det tvärtom ge dem en starkare grund att stå på i framtiden. Observera hur utredarens egen ideologi leder till kopplingen mellan "antisocial attityd" och kritik av myndigheter och institutioner. Utredarens antidemokratiska ideologi står här i strid med den yttrandefrihet som stadgas i svensk grundlag (RF 2 kap. 1 §) och irrelevanta uttalanden av detta slag skall därmed inte förekomma i intyg av detta slag eller på av samhället betald arbetstid.

4. I en journalanteckning av en chefsöverläkare i barnpsykiatri vid Region-sjukhuset i Örebro står följande om en far efter endast ett kort samtal med föräldrarna. Ett omhändertagande utan saklig grund har gjorts av familjens lilla flicka utifrån byskvaller, varför en konfliktsituation råder.

"Han har också aggressivt tagit fram handlingar som har behövts i ärendet och han har fått hjälp där via sin advokat... aggressivt framför sin kritik gentemot samhälle, myndigheter... Han uttrycker klara

tecken av att vara tidigt störd, misstänkt karaktärsstörning och en klar separationsskada.”

Det är en vanlig hederlig arbetare med förtroendeuppdrag och som aldrig legat samhället till last som här beskrivs. Vid de mycket mer ingående kontakter som jag haft med mannen framstår han som begåvad och eftertänksam. Den omfattande barnpsykijournalen kom inte till föräldrarnas kännedom förrän jag påpekade att den fanns... Mannens lagliga rätt att ta fram handlingar psykiatriseras här med fabuleringar som förs in i journalen. Den kringflytande modeetiketten ”tidigt störd” kommer till användning även här och kompletteras av ytterligare två sakligt ogrundade etiketter.

En jämförelse kan göras med följande påstående på samma nivå:

”Ledamöter i Datalagskommittén yrkade aggressivt på offentlighetsprincipens bibehållande och betonade vikten av att kunna kritisera myndigheter. Detta innebär klara tecken på tidig störning, misstänkta karaktärsstörningar och klara separationsskador.”

Det kan nämnas att barnpsykiatrin vid det aktuella landstinget i ärende efter ärende undanhållit journaler från föräldrar som velat ha ut dem och också utan att erfordrerligt politiskt beslut förelegat under ett antal år tagit ut orimligt höga avgifter för journalkopior, sannolikt för att motverka utlämning. Landstinget har också förlorat utlämningsmål i kammarrätten.

5. Vid en familjesession i en sandlåda, där fadern deltog, ger psykologen i journalen stort utrymme åt att en flicka inte vill röra vid sanden och slutar med följande uttalande:

”I de fall där man har en negativ inställning till den torra sanden brukar det finnas någon form av övergrepp i historien.”

Vetenskapliga referenser för detta finns inte angivna och jag har aldrig stött på denna idé i all den internationella facklitteratur kring sexuella övergrepp jag tagit del av de senaste åren. Det torde för den som inte fixerat sitt tänkande vid övergrepp finnas ett antal konkurrerande orsaker, t.ex. renlighetsfostran, social inlärning, humörvariationer, sjukdom, motstånd mot en otrevlig psykolog m.fl. I journalen står för samma tillfälle att flickan *”har lite feber i dag”* utan att psykologen nämnt något möjligt samband. Vid leksessionen sex dagar senare med familjen står inget om någon sandrädsla utan där står t.ex. att *”Flickan gör nästan slut på sanden i broderns område...”*.

Psykologen underlåter dock att uttala något om att detta strider mot föreställningen om övergrepp eller att dementera de tidigare uttalandena.

Det kan påpekas att samma psykolog i ett annat av mig granskat ärende angav ormrädsla som tecken på sexuella övergrepp (och angav inte heller då alternativa förklaringar, t.ex. social inlärning). Många barn har något de ogillar eller är rädda för – basfrekvenserna är avsevärda – vilket gör detta slag av godtycklig argumentation än mer suspekt. Dessutom bygger sådana här idéer på den i psykoanalytisk teori från gammal folktro och vidskepelse införda likhetsprincipen. Orm, svans etc. liknar penis, sand liknar säd/sperma, eksem runt munnen, att ogilla filmjök osv. betyder att man varit utsatt för orala sexuella övergrepp. Barnpsykiatriska utredningar skall innehålla kritisk-vetenskapligt grundade metoder, kunskaper och bedömningar – inte fantasier.

6. I en till domstol ingiven skvallerkrivelse om en 8-årig pojke, dolt upprättad av socialtjänsten, men tillställd skolan och undertecknad av en bitr. rektor, så att den ser ut att komma från skolan står exempelvis följande:

”Kalle är snoppfixerad.”

Detta är en generalisering, vilken i texten har som enda underlag två triviala skvallerexempel utan källa. Pojkars snoppintresse i här aktuell ålder torde ha avsevärd frekvens.

I skrivelsen står även t.ex.

”Kalle är bråkig på rasterna.”

Personkällor och konkreta situationer saknas. Det påvisas inte på något sätt med exempel eller bedömningar att Kalle skulle ligga utanför normalvariationen. Om det funnits graverande konkreta exempel borde det varit lätt att precisera dessa.

Båda exemplen kan illustrera det omfattande förtal och förtryck av barn med generaliserande, dekontextualiserade skvalleruppgifter som förekommer inom skolkulturen.

7. Följande påstående finns i en social utredning:

”Personal på barnpsykiatriska kliniken har sagt att de känner oro inför faderns negativa inställning och aggressivitet gentemot myndigheter.”

Hela utredningen innehåller ingen frågeställning och ingen beskriven metodik i förhållande till frågeställningen. Den implicita utredningsmetodiken har som väsentligt inslag att maximera antal negativa uppgifter om fadern och på omfattande sätt repetera dem i texten – dvs. förföljande strategier föreligger. Därmed föreligger i denna inte ovanliga typ av påståenden brott mot många av de här nämnda elementära saklighetskraven. Exempelvis

faller påståendet redan på att ingen personkälla namnges och att tidsangivelse saknas. Personalens egen oro är självfallet icke-relevant uppgift här och inte heller faderns icke preciserade inställning till myndigheter har med barnets förhållanden att göra. Något som helst samband mellan förmågan att ta vård om eget barn och nyttjande av yttrandefriheten till att uttala sig kritiskt om myndigheter finns inte belagt och uppgiften är därför icke relevant. Vad gäller den vanligt förekommande anklagelsen om "aggressivitet", så saknas precisering och uppgiften är därmed obegriplig. Föreligger något speciellt beteende hos fadern eller är "aggressivitet" ett tyckande eller en fabulering hos utredaren, t.ex. en språklig association till "negativ inställning", som läggs till för att förföljande öka mängden fel?

8. I en studie studerades bl.a. socialtjänstens beskrivningar av klienterna. För ett av fallen blev beskrivningarna (aktmaterial plus handläggariintervju) av en tonårsflicka följande (totalfrekvenser inom parentes):

- *Intensiv egocentrisk* (5)
- *Ingen gränsdragning* (7)
- *Får aggressiva impulsgenombrott* (5)
- *Har en tidig psykologisk störning, men också neurotiska drag* (5)
- *Förbrukar relationer på ett destruktivt sätt* (8)
- *Vet inte vad hon vill och vart hon är på väg* (2)
- *Delat upp sin tillvaro i svart eller vit, ont eller gott* (10)
- *Har bristande uthållighet* (2)
- *Mycket ångestfylld* (3)
- *Uppfattas som mycket intellektuell* (6)
- *Väl bevandrad i terminologin inom både psykologi och socialt arbete* (3)
- *Har mycket utmanande beteende mot män* (5)
- *Har behov av att bli bekräftad* (5)
- *Spelar ut vuxna* (6)

Av de 14 nämnda upprepade personegenskaperna/attributionerna kan alla utom möjligen ett par värderas som negativa. Här förekommer flera av de vanliga etiketter som ofta används inom den naivistiska utredningskulturen, t.ex. tidig störning, ångestfylld, bristande gränsdragning, bristande uthållighet, spelar ut, utmanande. Några av egenskaperna är beteendegeneraliseringar, t.ex. "spelar ut vuxna", utan beskrivning av inträffade situationer.

Situationsbeskrivningar och preciseringar framkommer inte. De språkliga etiketterna har tappat kontakten med den konkreta verkligheten, vilket gör personbeskrivande av det här slaget osakligt och farligt. Mottagaren

associerar lätt till något annat än vad som ursprungligen avsågs. Uppgifterna saknar redovisad saklig grund, även i totalmaterialet.

Samma personuppgifter cirkulerar mellan flera olika myndigheter. Detta är tyvärr en del av innehållet i det som kallas "samarbete". Det är svårt att förstå hur en människa kan få hjälp när den hjälpande myndigheten konstruerat fram en så negativ bild av henne och enligt praxis i strid med socialtjänstlagen ignorerat klientperspektivet och resursanalysen. I detta fall utgjorde 3 procent av meningarna uttalanden från klienten och 0,6 procent av meningarna nämnde resurser utan att en närmare analys gjorts.

De personuppgifter som exemplifierats ovan kan ge förödande effekter på relationen till klienten, när en ny handläggare eller annan myndighet får detta slag av information eller snarare desinformation. Det kan också bli lätt att skylla orsakerna till en händelse på klienten. Överbetoning av individfaktorer som orsaker ligger nära tillhands när ett antal individfaktorer genom myndigheternas skvallerkultur är mentalt lätt tillgängliga. Ett exempel på detta är att då flickan sade sig ha blivit sexuellt utnyttjad blev socialsekreterarens förklaring att hon bjudit ut sig.

9. I en LVU-utredning stod följande att läsa:

"Personal på socialförvaltningen tyckte att det luktade hasch i rummet där K varit."

Källa till detta tyckande saknas och det finns ett stort antal frågetecken och möjliga tolkningar av detta påstående. Det utgör skvaller som inte har i en utredningstext att göra. Observera att det inte bokstavligen sägs att modern luktade hasch och att om uppgiften innehåller någon sanning, så finns det ett flertal möjliga uppkomstbetingelser för haschlukt i ett rum, t.ex. att någon annan än K fört dit haschlukten. Uppgiften behöver inte vara bokstavligen felaktig, men genom att K nämns så kommer den genom sammanhanget att belasta K inför en okritisk läsare. Jämför med påståendet:

"Personal på riksdagshuset tyckte att det luktade hasch i konstitutionsutskottets sammanträdesrum, där Datalagskommittén varit."

Med utnyttjande av i dag förekommande tekniker för generering av personuppgifter av det här slaget blir möjligheten att negativt belasta kommitténs ledamöter (eller vem som helst) obegränsade.

10. Previa i Göteborg producerade 1995 en s.k. psykosocial rapport om en stor forskningsavdelning vid Göteborgs universitet. Trots att de angivna syftena var allmänna, så inriktade utredaren rapporten enbart på att genom oseriösa intervjuer ta fram och skriva ner anonymt skvaller om en enda

person, som en del av personalen ogillade. De som var kritiska valdes ut för intervjuer och inga preciserade eller källredovisade uppgifter från förföljarna redovisades. Statens ansvarsnämnd erhöll den förfalskade rapporten plus en egendomlig revisionsrapport efter anmälan från universitetet och begärde omedelbart precisering, vilket universitetet inte kunde ge. Den berörde professorn fick i rapporten inte yttra sig alls över skvalleruppgifterna i rapporten och han förvägrades tillgång till rapporten i ett halvår.

Ett exempel på den låga nivån i Previas skvallerpromemoria och därmed i universitetets argumentation utgör följande formulering:

”förefaller njuta av blodiga halshuggningar av råttor med giljotin”

I min granskning av rapporten (Edvardsson, 1996c) lät jag professorn avge skriftliga kommentarer. Det framgår att han vid ett flertal tillfällen fann att annan personal inte avlivade råttor på rätt sätt och att det fortfarande låg levande råttor bland liken. Hans tillsägelser om detta gjorde personal ”mycket förbannade” på honom. En del personal hade också upprepat kommit till honom och bett honom avliva råttor, då de inte kunde klara av/lära sig detta själva. Genom att inte efterhöra den anklagades uppfattning om materialet, så kunde sådana förhållanden undanhållas i rapporten.

Exemplet visar hur anonymt personskvaller används som metod i en maktkamp och mobbingkampanj på en universitetsinstitution. Pressen lät sig liksom Previa okritiskt göras till en spelbricka i förföljelsen och publicerade utan att höra professorn hänsynslösa skrivelser och bilder med namns nämnande, som skadade den utpekade och dennes familj. Det kan nämnas att universitetets ledning senare skriftligt återtog alla anmärkningar – bristen på substans gjorde situationen ohållbar för universitetets ledning. Men då hade universitetet redan åstadkommit stora skador genom att sprida personuppgifter utan saklig grund. Till historien hör att professorn var den mest vetenskapligt produktive på fakulteten, vilket var svårt att ta för en del kollegor.

11. Den 8 februari 1997 förekom i Bergslagsposten en stor fet rubrik ”LO-Facken tvingas säga upp kanslist” med en åtföljande text där personen namnges och det framgår att det gäller en lönebidragsanställning. Den uthängde har inte tillfrågats. Reportaget är undertecknat av redaktionschefen Göran Karlsson. Den 14 februari står följande insändare att läsa från den berörde och samme Göran Karlsson som skrev reportaget svarar med ett märkligt resonemang.

Har jag blivit en offentlig person?

Till min förskräckelse fick jag läsa i tidningen lördagen den 8 februari om min uppsägning från LO-facken i Lindesberg.

Att ekonomin på sektionen är dålig och att jag tyvärr blir uppsagd är givetvis mycket tråkigt. Men det jag reagerade på i tidningen var att man skriver ut mitt namn och att jag har lönebidragstjänst. Vad är det för typ av journalistik? Personlig integritet tycker jag att man kan begära även från Bergslagsposten.

Jag har aldrig önskat på något

sätt att allmänheten ska känna till att jag har lönebidrag. Det anser jag i allra högsta grad vara en personlig sak! Att jag har en dålig rygg och därför har lönebidrag har varken Bergslagsposten eller någon annan någonting med att göra! Jag hoppas innerligt att detta inte har försvårat mina möjligheter till ett annat jobb framöver.

En offentlig ursäkt från Bergslagsposten vore på sin plats.

Tills vidare kanslist på LO-Facken i Lindesberg

Redaktionen svarar:

Artikeln i Bergslagsposten berättade att LO-facken, i likhet med många andra föreningar, fått ekonomiska problem eftersom staten minskat sin ersättning till föreningsanslagna lönebidragsanställda personer. Eftersom detta drabbar den enda person som är anställd av LO-facken, ansåg vi det rimligt att även namnge denna person,

nämligen kanslisten [redacted]

I efterhand har vi förstått att [redacted] känner sig sårad av att hans namn publicerades i artikeln. Om artikeln vållat honom någon skada, så ber vi självklart [redacted] om ursäkt.

Göran Karlsson
Redaktionschef

I samma tidning förekommer sedan årtal bland mycket annat ogenerat en praxis att ta in anonyma insändare med felaktiga och grundlösa sakuppgifter, även privata skvalleruppgifter, om offentliga personer utan att kontroll med den berörde först görs.

12. I en avdragsutredning 1996 beträffande datorutrustning i hemmet skriver en skattemyndighet utan att ha tagit reda på något i frågan följande:

”Skattemyndigheten anser att den persondator som Ni använt för arbetsuppgifterna till viss del även använts för privat bruk.”

Trots att skattemyndigheten upplyses skriftligen och muntligen om att så inte är fallet och om att personen innehar ytterligare en dator för vilken avdrag inte yrkats, så kvarstår uppgiften i skattenämndens offentliga beslut, vilket en journalist tog fram – dock skrevs inget i pressen. Såvitt jag förstår finns inga hinder för att vägra den skattskyldige yrkat avdrag utan att samtidigt offentligt sprida fabuleringar om vad den skattskyldige använder datorn till.

13. Från en skola utskickades i februari 1997 till föräldrarna till eleverna i årskurs 2 ett formulär, som det på flera ställen står att de ”ska” fylla i till-

sammans med sitt barn. Någon frivillighet anges inte. Det står att enkäten skall skickas tillbaka till läraren. Exempel på frågor är följande:

– ”Hur trivs du i skolan?”	_____
	Bra Mycket bra
– ”Har du många kamrater?”	_____
	Inga Många
– ”Hur trivs du med dina lärare?”	_____
	Inte så bra Bra
– ”Hur tycker du att du uppträder i skolan?”	_____
	Inte så bra Bra

Att föräldrar och lärare bör muntligt diskutera uppkomna problem är en självklar sak, men att generellt kräva att elever i beroendeställning skall enligt strukturerade formulär uppge hur de t.ex. trivs med lärarna uppfattas av åtminstone en del som integritetskränkande. Det framgår inte om uppgifterna skall hanteras med sekretess, vem som kommer att få tillgång till dem, om de kommer att förvaras och i så fall på vad sätt och hur länge. Det framgår inte heller om de kan komma att användas i t.ex. sociala eller andra utredningar eller i domstol.

Sammanfattningsvis är det min – på genomgång av material under många år och kontakter med hundratals drabbade människor – grundade bedömning att allvarliga och på sina håll närmast systematiska integritetskränkningar i dag förekommer i Sverige genom att personuppgifternas kvalitet inte upprätthålls. Ur politisk synpunkt kan det också vara värt att påpeka att dessa kvalitetsbrister uppskattningsvis kostar det svenska samhället flera miljarder kronor årligen på grund av utebliven adekvat problemanalys och problemlösning, ignorerande av människors resurser, kontraproduktiv tidsanvändning, kostnadskrävande misstag och konflikter, felaktiga åtgärder, psykiska och sociala skador med samhällsliga följdskostnader m.m. Exempelvis har jag som sakkunnig sett exempel på hur det kan kosta i storleksordningen en halv miljon i enbart processkostnader, när en familjerättsutredare och en överläkare levererar ett antal osakliga personuppgifter i utredningspapper rörande en pappas umgänge med sin son. Mänskligt lidande, förtroendeskadorna på medborgar–myndighetsrelationer, känslor av att vara kränkt och förnedrad och skador på demokratin tillkommer och låter sig inte lätt översättas till ekonomiska termer. Sakligheten och etiken i

personuppgifterna måste skärpas avsevärt. Kvalitetshöjande arbete måste ske.

De här exemplifierade problemen förekommer även inom andra myndigheter och organisationer än de som här nämnts och tenderar att via till domstolar ingivna utredningsmaterial återfinnas även i domskrivningar, dvs. rättssäkerheten är berörd. Frågan varför intresset för personuppgifters kvalitet hittills varit så svagt från myndigheternas sida är viktig att ställa. En möjlig tolkning utöver okunnighet är att höjda kvalitetskrav kan minska myndigheternas möjligheter att som nu inte sällan utan saklig grund definiera verkligheten och skulle därmed stärka medborgarnas ställning gentemot myndigheterna. Det svaga intresset för brister i personuppgifters kvalitet kan handla om en strävan att förhindra sådan maktförskjutning. För att komma till rätta med kvalitetsproblemet krävs politiska initiativ. Exempelvis vore det rimligt att kvalitetsproblemet utreds och att det uppmärksammas vid konstruktion av lagtexter som berör personuppgifter. Även i förslaget till persondatalag kunde kvalitetskraven med fördel ha preciserats tydligare och ställts högre.

Några exempel på litteratur rörande personuppgifter, saklighet och källkritik

- Ask, U., & Lundström, I. (1994). *Kritisk granskning av BUP-utredningar*. Högskolan i Örebro, rapport.
- Dahl, A., & Filipsson, C. (1995). *Vårdnadsutredningar: En kritisk granskning av 20 vårdnadsutredningar*. Högskolan i Örebro, rapport.
- Dahl, O. (1967). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Edvardsson, B. (1993a). *Anmälarfallet*. Modifierat sakkunnigttrande.
- Edvardsson, B. (1993b). *Dagisfallet*. Modifierat sakkunnigttrande.
- Edvardsson, B. (1995). *Relationsfallet*. Modifierat sakkunnigttrande.
- Edvardsson, B. (1996a). *Kritisk utredningsmetodik*. Liber Utbildning.
- Edvardsson, B. (1996b). *Flumfallet*. Modifierat sakkunnigttrande.
- Edvardsson, B. (1996c). *Professorsfallet*. Modifierat sakkunnigttrande.
- Edvardsson, B. (1996d). *Child protection investigations in the Swedish social services – for the best of the children?* Konferensföredrag under publicering.
- Forsberg, A-C., & Örtenmalm, L. (1994). *LVM-utredningar – en kritisk granskning*. Högskolan i Örebro, rapport.
- Gunnarsson, L., & Johansson, C., & Karlsson, C. (1993). *LVU-utredningar – en kritisk granskning*. Högskolan i Örebro, rapport.

Ivemyr, C., & Lindwall, C. (1995). *Repetivitet i LVU-utredningar*. Högskolan i Örebro, rapport.

Naess, A. (1966). *Empirisk semantik*. Norstedts.

Nilsson, B. (1993). *Barnet i focus? Vissa faktorerers inverkan i vårdnads- och umgängesutredningar*. Socialförvaltningen i Lund, rapport.

Trankell, A. (1963). *Vittnespsykologins arbetsmetoder*. Liber.

(Många fler rapporter etc. finns i dessa frågor.)

Särskilt yttrande av experten Jan Evers med instämmande av experten Rolf Nygren

Är offentlighetsprincipen förenlig med EG:s datadirektiv?

Inledning

Två utredningar – Datalagsutredningen (DLU) och Datalagskommittén (DLK) – har tagit ställning till frågan om den svenska offentlighetsprincipens förenlighet med EG:s datadirektiv.

DLU bedömde i sitt slutbetänkande (SOU 1993:10) det då föreliggande direktivförslaget från 1992, medan DLK behandlat den slutliga versionen från 1995. I den slutliga texten tillkom på svenskt initiativ en förklarings-sats 72 i ingressen, vilken alltså inte fanns 1993. Beträffande artiklarna i direktivet finns vissa olikheter mellan den reviderade och den definitiva texten men ingen ändring har betydelse för nu aktuell fråga om normkollision. Vid en jämförelse mellan utredningarnas resonemang beträffande de enskilda artiklarna bör emellertid beaktas, att DLU i huvudsak utgått från de i ingressen angivna ändamålen medan DLK dessutom fäst stort avseende vid förklarings-sats 72.

I regeringens direktiv till DLK anförs: ”I arbetet med direktivet har Sverige agerat hårt för att få till stånd sådana lösningar att direktivet inte står i motsättning till den svenska offentlighetsprincipen och annan grundlagsreglering. De svenska ansträngningarna på detta område har varit framgångsrika. Det finns i den gemensamma ståndpunkten inte någon bestämmelse som står i strid med tillämpning av den svenska offentlighetsprincipen. För att undanröja alla eventuella oklarheter vid tolkningen av direktivets förenlighet med offentlighetsprincipen, har på svenskt initiativ tagits in en klausul i ingressen som gör det möjligt att ta hänsyn till offentlighetsprincipen när direktivets bestämmelser införlivas i nationell rätt.”

DLK instämmer i vad som sägs i kommittédirektiven och argumenterar utförligt för sin ståndpunkt, dock utan att beröra DLU:s delvis motsatta uppfattning. DLU tolkade i flera avseenden artiklarna på annat sätt och ansåg att en normkollision förelåg.

Jag har funnit att framför allt förklaringsats 72 och artiklarna 6.1 b, 7 c samt 11 skapar problem som visar att tolkningsläget är mer komplicerat än DLK:s resonemang ger intryck av. Jag begränsar framställningen till ovan nämnda bestämmelser och förbigår bl.a. reglerna om känsliga uppgifter och om gallring.

Förklaringsats 72

Enligt den sista punkten i direktivets ingress gör direktivet det möjligt ”att vid genomförandet av dessa bestämmelser ta hänsyn till principen om allmänhetens tillgång till allmänna handlingar”.

DLK fäster stor vikt vid denna sats och anför: ”Vi anser att det är möjligt att – mot bakgrund av den uttryckliga bestämmelse som har tagits in i punkt 72 i ingressen – tolka bestämmelserna i EG-direktivet på ett sådant sätt att det som är grundlagsfäst eller annars särskilt betydelsefullt beträffande offentlighetsprincipen kan behållas.”

Det finns emellertid tre omständigheter som enligt min mening begränsar vikten och räckvidden hos punkt 72.

För det första är termen ”allmän handling” speciell för Sverige (och Finland). Den engelska, franska respektive tyska motsvarigheten i ingress-texten är ”official document”, ”document administratif” och ”amtliches Dokument”. Till skillnad från det svenska offentlighetsrättsliga begreppet, som omfattar både inkomna och upprättade handlingar som förvaras hos en myndighet, innefattar de utländska begreppen bara i tjänsten upprättade handlingar och inte t.ex. inlagor från enskilda. Denna skillnad är betydelsefull och frågan är hur EG-domstolen skulle bedöma saken om den önskade fastlägga en EG-gemensam betydelse. Skulle den vidare svenska (och finska) begreppsbyggnaden väljas framför de andra medlemsländernas snävare begrepp?

För det andra är uttrycket ”ta hänsyn till” (”take into account”, ”prendre en compte”, ”die Berücksichtigung”) svagt och vagt. Man kan jämföra med den uttryckliga undantagsbestämmelsen i artikel 9, där medlemsländerna för vissa ändamål som rör yttrandefriheten ”skall [...] besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i detta kapitel”.

För det tredje har ingressen till ett direktiv ingen egentlig ställning som rättskälla. EG-domstolen åberopar visserligen ofta de uttalanden om ett direktivs ändamål som finns i företalen, men jag känner inte till något fall där en förklarings-sats har använts till att undantränga en tydlig bestämmelse i en artikel.

Tillsammans ger de tre anförda omständigheterna anledning till försiktighet vid bedömningen av om och i vad mån punkt 72 innehåller en derogationsregel.

Artikel 6.1 b

Artikel 6.1 b kräver att personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att senare behandling av uppgifterna inte får ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Enligt legaldefinitionen i artikel 2 är utlämnande en form av behandling.

DLK anför: ”Enligt vår uppfattning kan en myndighets utlämnande av personuppgifter med stöd av offentlighetsprincipen inte anses vara oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in. Offentlighetsprincipen framgår av grundlagarna och får anses vara en integrerad del av all förvaltningsverksamhet som myndigheterna ägnar sig åt.”

DLU hade att ta ställning till samma artikel (med den skillnaden att det stod ”skall vara förenlig” i stället för ”får inte vara oförenlig”, vilket av rent formallogiska skäl inte gör någon skillnad i sak). Utredningen gjorde följande bedömning: ”En myndighet får [...] samla in personuppgifter endast om uppgifterna skall behandlas i den verksamhet som myndigheten är ålagd att utföra. Ändamålet med behandlingen av uppgifterna skall definieras så klart som möjligt i enlighet härmed. Enligt utredningen kan man inte gärna hävda att en myndighet samlar in uppgifter för att tillgodose offentlighetsprincipen. Innebörden härav är att ändamålet med behandlingen av uppgifter inte kan bestämmas på det sättet att det skall tillgodose offentlighetsprincipen. Ett utlämnande av personuppgifter med stöd av offentlighetsprincipen kan därmed inte anses förenligt med den ändamålsangivning som artikel 6.1 b föreskriver.”

Problemet kan kort och gott uttryckas så: Innebär ett utlämnande av personuppgifter till en anonym person för vilket okänt ändamål som helst en tillräckligt preciserad ändamålsangivelse i direktivets mening? Det förefaller inte uppenbart att frågan bör bejakas.

Artikel 7 c

Enligt artikel 7 c får behandling av personuppgifter ske om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige.

DLK framhåller att de registeransvariga myndigheterna är rättsligt förpliktade att följa bl.a. grundlagsreglerna om utlämnade av allmänna handlingar och utlämnandet är också ett led i deras myndighetsutövning. Utlämnandet är alltså tillåtet enligt artikel 7 c.

Även DLU redovisade denna tolkningsmöjlighet men karakteriserade den som bokstavstolkning, vilken antagligen inte var förenlig med direktivets syfte: ”Enligt utredningen måste det anses tveksamt om den aktuella punkten verkligen kan ta sikte på bl.a. utlämnande enligt offentlighetsprincipen. Vad som talar för denna tolkning är att offentlighetsprincipen i betydelsen rätten att ta del av allmänna handlingar som den tillämpas i Sverige saknar närmare motsvarighet i EG:s medlemsländer. Av betydelse för tolkning är också att syftet med direktivförslaget är att fastställa en hög skyddsnivå, ett syfte som nog inte kan uppnås om offentlighetsprincipen som den tillämpas i Sverige får gälla. De författningar som avses torde vidare få uppfylla vissa krav på konkretion. Utredningen är därför närmast benägen att hävda den ståndpunkten att artikel 7 inte tillåter något utlämnande enligt offentlighetsprincipen, även om den ovan redovisade punkten enligt sin bokstav inte utesluter en sådan tolkning.” (S. 87.)

Såvitt jag kan bedöma är det inte möjligt att med ledning av direktivets ingress eller lagtext avgöra vilken grad av konkretion en åsyftad författningsbestämmelse måste ha. Även på denna punkt har domstolen sista ordet.

Artikel 11

Om personuppgifter samlats in från någon annan än den registrerade själv och skall lämnas ut till någon tredje man, skall enligt artikel 11 den registrerade obligatoriskt underrättas om åtminstone den registeransvariges eller dennes ställföreträdarens identitet och om ändamålet med behandlingen. I vissa fall skall ytterligare information lämnas. Undantag gäller för det fall att den registrerade redan känner till informationen, det är omöjligt eller oproportionerligt ansträngande att ge den eller om registrering eller utlämnande uttryckligen föreskrivs i författning.

DLK anför beträffande artikel 11: ”Eftersom offentlighetsprincipen innebär att var och en kan få ut personuppgifter och att den som får uppgif-

terna i princip har rätt att vara anonym, kan den myndighet som samlar in uppgifter inte lämna information om till vilka personer uppgifterna kan komma att lämnas ut. Däremot kan information givetvis lämnas om att uppgifterna kan komma att lämnas ut enligt offentlighetsprincipen till den som begär det. Härigenom får de registrerade – på det sätt direktivet kräver – information om till vilka kategorier av mottagare som uppgifterna kan komma att lämnas ut. Eftersom utlämnande enligt offentlighetsprincipen sedan lång tid tillbaka föreskrivs i svensk grundlag, kan det vidare förutsättas att allmänheten redan känner till den informationen. Därför torde det inte vara helt nödvändigt att lämna information i detta hänseende.”

DLU tolkade artikeln (dåvarande artikel 12) på annat sätt: ”Det skulle i anslutning till dessa undantag i direktivförslaget kunna hävdas att allmänheten i Sverige är väl medveten om offentlighetsprincipens existens. Vidare är såväl myndigheternas skyldighet att lämna ut allmänna handlingar som anonymitetsskyddet reglerade i grundlag.

De nu berörda undantagen i direktivförslaget torde dock inte ge utrymme för att lämna ut personuppgifter enligt offentlighetsprincipen. Informationsskyldigheten för den persondataansvarige enligt direktivförslaget syftar till att ge den enskilde kunskap om behandling som pågår i det särskilda fallet så att han i fråga om den enskilda datasamlingen kan utöva sina rättigheter enligt dataskyddsbestämmelserna. Vidare torde de författningar som åsyftas i direktivförslaget få uppfylla vissa krav på konkretion.” (S. 91.)

Härtill kan fogas den kommentaren att med hänsyn till det svenska anonymitetsskyddet den enskilde, vars uppgifter lämnats ut till någon tredje man inte kan få – med DLK:s tolkning – reda på mer än att mottagaren tillhör en kategori personer vilken som helst. Detta kan knappast vara en information som är tillräcklig enligt denna artikel. I själva verket har DLK gjort ett undantag till huvudregel och till och med till en huvudregel utan undantag.

En realistisk syn på tolkningsläget beträffande kollisionsfrågan ger enligt min mening en mer komplicerad bild än den som förmedlas av kommittédirektiven och kommitténs betänkande. Icke minst har jag vid denna bedömning tagit hänsyn till EG-domstolens tolkningsmetoder. Det är ostridigt i litteraturen att domstolen i stor utsträckning använder en teleologisk tolkningsmetod. Denna innebär, att både begreppsliga och materiella juridiska problem löses på det sätt som anses bäst förenligt med rättsaktens i fråga ändamål. Datadirektivets syfte är dels att skapa ett fritt flöde av personinformation mellan medlemsländerna dels – och som en

förutsättning för informationsfriheten – att skapa en gemensam, hög skyddsnivå för den personliga integriteten. Tolkningen av enskilda bestämmelser blir rimlig endast om dessa bakomliggande personrättsliga syften beaktas.

Särskilt yttrande av experten Barbro Fischerström

Det centrala begreppet i regleringen av allmänhetens insynsrätt är ”allmän handling”. Kommittén har stannat för att föreslå att man överger detta begrepp och i stället i fortsättningen använder sig av begreppet ”allmän uppgift”. Fördelen med detta är uppenbar. Begreppet är teknikneutralt. Det förenklar lagregleringen av offentlighetsprincipen. Och det skapar överensstämmelse med sekretesslagens inskränkningar i rätten till insyn.

Avsikten med kommitténs förslag är inte att åstadkomma någon förändring i sak när det gäller allmänhetens insynsrätt. Enligt min mening finns ändå en risk för att så blir fallet. Skälet härför är att handlingen som sådan har fått en betydelse i detta sammanhang som underordnats uppgiftens.

I offentlighetssammanhang har handlingen en självständig betydelse. Insynsrätten skall inte begränsas till en rätt att få del av uppgifter utan gäller också rätten att få insyn i hur uppgifterna presenteras, i vilken ”miljö” som de förekommer. Detta framgår enligt min mening inte i den föreslagna lagstiftningen med den tydlighet som kan krävas.

Förvisso innebär förslaget att den uppgift som skall lämnas ut i förekommande fall tillhandahålls genom att den handling i vilken uppgiften förekommer lämnas ut. Men att handlingen lämnas ut är därmed närmast att se som en metod för att lämna ut offentliga uppgifter i stället för som en självständig rätt att få ut handlingen. Offentlighetsprincipens ”portalparagraf” (TF 2 kap. 1 §) borde enligt min mening innehålla ett erkännande av denna rätt.

Kommitténs arbete i denna del har i allt väsentligt varit inriktat på TF 2 kap. Någon noggrann analys av de konsekvenser som förslaget att överge allmän handling som centralt begrepp i detta sammanhang kan ha i andra delar av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området har inte skett. Tiden har inte medgett en sådan analys. Detta är otillfredsställande och föranleder enligt min uppfattning osäkerhet om huruvida begreppsskiftet kan ske utan att det innebär eller medför sakliga förändringar inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Särskilt yttrande av experten Anders S Forsberg

Med anledning av Datalagskommitténs förslag vill jag göra följande kommentar:

Datalagskommitténs uppdrag att införliva EU:s dataskyddsdirektiv i svensk lagstiftning har varit en stor utmaning. Det är därför glädjande att konstatera att förslaget om en ny persondatalag och reviderad tryckfrihetsförordning m.m., innebär fundamentala förändringar, huvudsakligen i positiv riktning för både förvaltning och allmänheten. DALK har särskilt slagit vakt om offentlighetsprincipens fortsatta giltighet på ett sådant sätt att man stärkt rättssäkerheten och de demokratiska möjligheterna till insyn i förvaltningen m.m. Samtidigt har man lagt grunden för en utveckling mot *elektronisk förvaltning*. Förslaget *kan* därmed på lång sikt leda till bättre service för allmänheten och lägre förvaltningskostnader, under förutsättning att statsmakterna också etablerar väl avvägda spelregler för informationshanteringen i en elektronisk förvaltning.

Dessvärre måste konstateras att förslaget i viktiga delar är ofullständigt. Jag har sålunda svårt att utifrån DALK:s förslag fullt ut bedöma de verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenserna för förvaltningen och efterlyser därför främst en ordentlig konsekvensbedömning av kommitténs förslag. Helt klart är att förslaget ställer alla myndigheter inför nya förutsättningar när det gäller informationsförsörjning och informationsuttag. Enligt kommittédirektiv 1994:23 är varje kommitté skyldig att göra en konsekvensbedömning av det förslag som läggs samt redogöra för hur förslaget skall finansieras.

Jag har därför underhand inhämtat uppgifter från ett antal registerhållande myndigheter vars primära uppdrag är att sprida offentlig information. Det visar sig vid närmare granskning att flera av dessa myndigheter i hög grad kommer att påverkas negativt av Datalagskommitténs förslag om inte regeringen senast när den föreslagna persondatalagstiftningen träder i kraft vidtagit åtgärder som "mildrar" konsekvenserna. Huvudregeln i nya TF, att myndigheterna blir skyldiga inte bara att presentera utan också att lämna ut allmänna handlingar/uppgifter elektroniskt, kommer

enligt min bedömning att innebära betydande problem – åtminstone på kort sikt – för vissa av myndigheterna. Utrymme ges för vissa kompensatoriska åtgärder som neutraliserar delar av förslaget, men det saknas ett grundläggande resonemang kring de finansiella aspekterna.

För de myndigheter som är *intäktsfinansierade*, kommer kommitténs förslag att få stor ekonomisk betydelse med avseende på den mängd offentlighetsuttag som kan förväntas. Tyvärr saknas i betänkandet en realistisk analys, t.ex. av hur kommittén tänkt sig myndigheternas hantering av en begäran från privata aktörer om utlämnande av stora mängder allmänna uppgifter, s.k. massuttag för kommersiella ändamål. Enligt min bedömning kommer kommitténs förslag att leda till oacceptabla konsekvenser för centrala delar av förvaltningen beträffande möjligheten till massuttag. Flera myndigheter har i dag mandat att tillämpa en högre uttagskostnad än vad avgiftsförordningen medger. För dessa myndigheter föreligger en uppenbar risk för underskott i verksamheten som måste täckas med intäkter från annat håll – eller finansieras över statsbudgeten. DALK har heller inte fört något principiellt resonemang kring prissättning av informationsuttag, vare sig det gäller offentlighetsuttag eller uttag för kommersiell försäljning – och om det bör föreligga någon skillnad härvidlag.

Sammanfattningsvis vill jag understryka att Datalagskommitténs förslag i grunden är riktiga, men att konsekvenserna för förvaltningens och statskassans del inte är tillräckligt belysta. Det är från mina utgångspunkter också oklart hur man tänkt sig att ett lagförslag som syftar till ökad *elektronisk* insynsmöjlighet m.m. ska kunna förverkligas i praktiken på bred front inom förvaltningen – utan att det finns en väl utvecklad finansieringsmodell för utbyggnaden av en elektronisk informationsinfrastruktur, som ju ska möjliggöra en allmän tillgänglighet till information i elektronisk form.

Min slutsats är således att förslaget i sin nuvarande form dels, riskerar att bli ”en kakelugn i papp”, på grund av att den elektroniska tillgängligheten är ojämn, dels är underfinansierat i storleksordningen ett par hundra miljoner kronor. Det kan inte uteslutas att underskottet kan komma att bli betydligt större. Enbart Datalagskommitténs förslag om Datainspektionens nya organisation och finansiering innebär uteblivna licensavgifter på ca 55 milj. kr årligen som därmed undergräver statsfinanserna med samma belopp.

Särskilt yttrande av experten Jan Freese

Den personliga integriteten skyddas inte bara av datalagen (1973:289). Andra regelverk av stor betydelse för skyddet är tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet och sekretesslagen (1980:100), som balanserar tryckfrihetsförordningen när insynen enligt den blir för stor. Speciallagar på områdena för inkasso och kreditupplysning liksom TV-övervakning är andra exempel. Mera allmänt har regler bl.a. inom straff-, process- och förvaltningsrätt också stor betydelse för personskyddet.

Trots att skyddet för den personliga integriteten till och från stått i fokus och ofta angetts som beaktansvärt i allehanda lagstiftningsarbeten under mer än tre decennier har den skyddade personliga sfären fortlöpande inskränkts. En jämförelse med den av Stig Strömholm i *Svensk Juristtidning* 1971 (s. 698 f.) publicerade kränkingskatalogen eller kartläggningen i Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande (SOU 1972:47) *Data och integritet och dagsläget* talar sitt tydliga språk. Utvecklingen har bidragit till att utländska forskare som t.ex. David Flaherty, University of Western Ontario, redan 1989 i den internationella översikten *Protecting Privacy in Surveillance Societies* (Chapel Hill) utnämnde Sverige till ett ”övervakningssamhälle”.

Orsaken till denna utveckling är naturligtvis att det alltför ofta ansetts finnas skäl som betraktats som mer behjärtansvärda – fiskaliska eller till synes rationella m.fl. – att tumma på den personliga integriteten utan att se till det förödande helhetsresultatet. Tydliga exempel är skatteregisterlagen (1980:343) och skatteregisterförordningen (1980:666) som vid tillkomsten utlovades vara uttömmande från början. Få regelverk har kompletterats så mycket under resans gång. Andra påtagliga områden är sjuk- och socialförsäkringens.

I stället för att försöka sätta sig in i IT-utvecklingens effekter på människor och samhälle och överväga alternativa administrativa rutiner, anpassade till IT-åldern, har bl.a. allehanda samkörningar fått företrädesrätt. Resultatet har menligt inverkat på integritetsskyddet samtidigt som det ge-

nom den unika integreringen av personregistren nu inför Millenniumskiftet försätter Sverige i en väsentligt sämre position än andra länder.

Föreliggande förslag följer självfallet Europaparlamentets och Rådets datalagsdirektiv 95/46/EG som anpassats till Europarådskonventionen och OECD:s Guide Lines från 1980, vilka tog starka intryck från den svenska datalagen i 1973 års skepnad och den i sin tur följde Europarådets två resolutioner, då i tillblivelse, från 1973 och 1974 (res. 73:22 och 74:29). Resultatet har – i en tid då en PC-generation är tre till sex månader och teknikkonvergensen med alla sina effekter blir allt tydligare – blivit en föråldrad legal produkt som till skillnad från i en del andra länder inte kommer att leda till ett tillfredsställande integritetsskydd. Dessutom blir regelverket svårt att tillämpa.

Det hade funnits all anledning att, naturligtvis med beaktande av EU:s särskilda krav, utveckla en modern och mer generell integritetsskyddslagstiftning som hade blivit, dels mer varaktig, dels liksom datalagen 1973 vägledande för andra (medlems)länder.

Slutligen har jag inte övertygats om att punkten 72 i förarbetena till direktivet medger särbehandling annat än i exceptionella fall. Formuleringen kan knappast avse ett generellt undantag. För den händelse så ändock skulle vara fallet borde en sådan tolkning kullkasta grunderna för direktivet.

Särskilt yttrande av experten Margareta Åberg

Nuvarande datalag omfattar endast bearbetning på ADB-medium. Ordet "data", som betyder uppgift, har därigenom kommit att förknippas med datorer. Det är därför missvisande att kalla en lag som omfattar annan teknik än ADB och även manuell hantering av personuppgifter för persondatalag. Lagen bör i stället få en rubrik som visar att den handlar om skydd av den personliga integriteten (jfr engelskans *privacy*). Den kan uttryckas på olika sätt, t.ex. integritetsskyddslag, lag om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter eller helt enkelt lag om behandling av personuppgifter (jfr Registerutredningens förslag till lag om polisens behandling av personuppgifter). I lagtexten bör "persondata" bytas ut mot personuppgift.

Den föreslagna lagen skall tillämpas av många människor inom vitt skiftande samhällssektorer. Det ställer stora krav på lagens utformning. I den mån den nu gällande datalagen har medfört tolkningsproblem har tillståndssystemet inneburit att bedömningarna har gjorts i de enskilda fallen av Datainspektionen. När bedömningarna i större utsträckning i stället skall göras av den som avser att behandla personuppgifter själv behövs klara och precisa regler. Där brister den föreslagna lagen vilket särskilt hänger samman med att regler ur direktivet är direkt överförda till lagen. Dessa regler är så allmänt hållna att de kräver precisering och anpassning till svenska förhållanden. Precisering kommer med den föreslagna lagstiftningstekniken i stället att behöva göras i ett senare led av någon annan, regeringen, tillämpande myndighet eller enskilda. Särskilt bekymmersamt är att man inte direkt kan utläsa vad som är tillåtet resp. förbjudet.

När det gäller behandling av personuppgifter har från direktivet till lagförslagets 10 § g) hämtats att personuppgifter får behandlas oberoende av samtycke "för ändamål som rör ett berättigat intresse hos den persondataansvarige eller hos sådana tredje män till vilka personuppgifterna lämnas ut när detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse". Denna bestämmelse är inte bara alltför generell utformad och därför svår att tillämpa utan också alltför tillåtande. Av motiveringen kan utläsas att

den bl.a. tar sikte på marknadsföring. Behandling för direkt marknadsföring bör i vart fall inte vara tillåten av uppgifter som lämnats med tvång till en myndighet utan att den som uppgifterna gäller i förväg gett sitt samtycke. Kommersielliserings av offentliga uppgifter, dvs. behandling för kommersiella ändamål av uppgifter som man inte kan underlåta att lämna till myndigheter, är ett allvarligt integritetsproblem. En sådan behandling strider också mot grundtanken i direktivet om behandling för på förhand bestämda ändamål. Även om det rör sig om uppgifter som är harmlösa i sig kan en behandling komma att ske på ett sätt som kränker enskildas personliga integritet och där den enskilda har mycket svårt att värja sig särskilt vid behandling utanför Sverige. Ett särskilt bekymmer i detta sammanhang är också SPAR och dess försäljning av personuppgifter för kommersiella ändamål. En verksamhet som mot bakgrund av direktivet starkt kan ifrågasättas.

En viktig tanke bakom de nya reglerna är att tillsynsmyndigheten skall befrias från en rad rutinuppgifter. Samtidigt skapas en ny sådan uppgift i 4 § tredje stycket. Denna uppgift skulle mycket väl kunna utföras av någon annan myndighet, t.ex. Patent- och registreringsverket. Den som söker en uppgift om vem som företräder ett utländskt bolag eller dess dotterbolag i Sverige vänder sig rutinmässigt ändå dit i alla frågor.

I 20 § föreslås ett bemyndigande att föreskriva undantag från förbudet att behandla känsliga uppgifter. Undantaget kan avse i princip vad som helst och bör för att tillgodose integritetsskyddet begränsas så att det för undantag inte är tillräckligt med ett allmänt intresse av enbart ekonomisk natur.

Överföring av personuppgifter till stater som anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk behandling av personuppgifter tillåts generellt i 34 § andra stycket. I vilken omfattning överföringar till stater som inte är medlemmar i EU skall få ske kan inte vara enbart en nationell fråga. Syftet med direktivet är gemensamma regler inom EU och en gemensam hållning mot omvärlden. Det senare kan bara uppnås om de enskilda staterna och kommissionen tillsammans kommer fram till rimliga lösningar. Det gäller inte enbart Europarådskonventionen. F.n. pågår förhandlingar inom EU huruvida EU skall ansluta sig till Europarådets dataskyddskonvention. Uppfattningarna huruvida konventionen tillgodoser dataskyddsdirektivet är divergerande länderna emellan. Något generellt undantag för konventionsländerna kan mot bakgrund härav inte tillrättas.

I 44 § finns en bestämmelse om straff för osanna uppgifter. Det straffbara området har starkt begränsats och det föreslagna straffet är böter eller fängelse i högst sex månader eller om brottet är grovt fängelse i högst två år. I dag är straffmaximum fängelse i ett år vilket innebär en preskriptionstid på två år. De brott mot datalagen som anmäls är relativt få. De prioriteras normalt inte särskilt högt hos polis- och åklagarmyndigheter vilket ofta innebär att brotten preskriberas innan de hunnit utredas. För att utredning skall komma till stånd behövs en längre preskriptionstid. Det innebär i sin tur att straffskalan bör omfatta fängelse i högst två år. Någon uppdelning i normalbrott och grovt brott bör inte göras. Hur grovt brottet varit får avspeglas i straffet. Vidare skulle med utredningens förslag möjligheterna att använda tvångsmedel, t.ex. beslag ytterligare begränsas.

Den nya lagen skall enligt direktivet träda i kraft senast den 24 oktober 1998. Praktiska skäl eller traditioner i fråga om grundlags ikraftträdande kan inte motivera att lagen inte skulle träda i kraft förrän den 1 januari 1999. Den tid som den gamla lagen skall tillämpas på redan pågående behandlingar, i vart fall när det gäller register som förs med stöd av Datainspektionens beslut eller författningar, bör vara så kort som möjligt. Ett år framstår som en tillräcklig övergångstid.

