

Ds 2007:26

Sekretess för uppgifter på tsunamibanden



REGERINGSKANSLIET
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22781-7
ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	7
2 Bakgrund	9
2.1 Katastrofkommissionens första uppdrag	9
2.2 Granskningsuppdraget till Johan Hirschfeldt i Regeringskansliet	9
2.3 Säkerhetspolisens förundersökning.....	10
2.4 Återinkallande av 2005 års katastrofkommission	10
2.5 Utskottsinitiativ till en tillfällig lag om sekretess för säkerhetskopiorna	11
3 Säkerhetskopiornas rättsliga status	13
3.1 Säkerhetskopiorna – innehåll och hantering	13
3.2 Är säkerhetskopior allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen?	18
4 Sekretess för uppgifter i säkerhetskopiorna	27

4.1	En ny sekretessbestämmelse.....	27
4.2	Ikraftträdande.....	34
4.3	Kostnader.....	34
5	Författningskommentar	35

Sammanfattning

Den 19 juni 2007 lade konstitutionsutskottet med stöd av sin initiativrätt fram ett förslag om ändring i sekretesslagen (1980:100). Förslaget innebar att absolut sekretess ska gälla fr.o.m. den 15 juli t.o.m. den 31 december 2007 för uppgifter i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004 (bet. 2006/07:KU26). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag den 20 juni 2007.

I denna promemoria analyseras säkerhetskopiornas rättsliga status mot bakgrund av regleringen i andra kapitlet tryckfrihetsförordningen (TF). Bedömningen är att säkerhetskopiorna i sig inte kan anses utgöra allmänna handlingar i TF:s mening. Den rättsliga statusen avseende varje enskild handling som finns på säkerhetskopiorna måste därför bedömas för sig. Säkerhetskopiorna innehåller både kopior av originalhandlingar inom Regeringskansliet som är allmänna handlingar och kopior av originalhandlingar som inte är allmänna. Kopiorna har samma rättsliga status som originalhandlingarna.

Av säkerhetsskäl föreslås att en sekretessbestämmelse av samma lydelse som den som riksdagen har beslutat ska gälla fr.o.m. den 1 januari 2008. Den handlingssekretess som följer av bestämmelsen kommer att omfatta de allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna.

1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100)¹ ska införas en ny paragraf, 5 kap. 11 §, av följande lydelse.

5 kap.

11 § Sekretess gäller för uppgift i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

2 Bakgrund

2.1 Katastrofkommissionens första uppdrag

Den 13 januari 2005 beslutade regeringen att tillkalla en oberoende kommission som fick i uppdrag att utvärdera vårt samhälles förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien inneburit och på vilket sätt de erfarenheterna kan tas tillvara (dir. 2005:3).

Samma dag förordnades hovrättspresidenten i Svea hovrätt Johan Hirschfeldt som ordförande i kommissionen. Kommissionen, som antog namnet 2005 års katastrofkommission, överlämnade den 1 december 2005 betänkandet Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104).

2.2 Granskningsuppdraget till Johan Hirschfeldt i Regeringskansliet

I oktober 2006 påträffades i Regeringskansliet ett flertal databand som härrörde från tiden för naturkatastrofen i Asien och som innehöll säkerhetskopior av bl.a. e-post i Regeringskansliet. Kommissionen hade inte haft tillgång till dessa band.

Regeringen beslutade den 26 oktober 2006 att ge ett särskilt uppdrag till Johan Hirschfeldt att inom Regeringskansliet granska databandens innehåll samt att bedöma om innehållet var av sådan betydelse för 2005 års katastrofkommissions slutsatser att det fanns skäl för kommissionen att återuppta sitt arbete.

2.3 Säkerhetspolisens förundersökning

Den 16 november 2006 gjorde Regeringskansliet en anmälan till Rikspolisstyrelsen. Bakgrunden till anmälan var att det förekom uppgifter om att ett antal band saknades och att det inte kunde uteslutas att uppgifterna var riktiga. Därmed kunde inte heller uteslutas att brott hade begåtts.

Den 16 mars 2007 avslutade Säkerhetspolisen förundersökningen och drog bl.a. den slutsatsen att inget band saknades och att det är ytterst osannolikt att någon har kunnat manipulera de undersökta banden utan att detta skulle ha efterlämnat spår. Förundersökningen lades ned eftersom det inte gick att styrka att brott hade begåtts.

2.4 Återinkallande av 2005 års katastrofkommission

Den 30 januari 2007 lämnade Johan Hirschfeldt in en framställning till regeringen om att 2005 års katastrofkommission borde återinkallas för att återuppta sitt arbete.

I framställningen anförde Johan Hirschfeldt att hans arbete med att granska innehållet i databanden ännu inte var slutfört. Det hade dock kommit fram tillräckligt med nya fakta för att han, i samråd med kommissionens övriga ledamöter, ansåg sig ha grund för bedömningen att kommissionen borde återinkallas för att återuppta sitt arbete genom att granska dessa nya fakta – vid behov kompletterat med ytterligare genomgång av materialet och annan utredning – och deras betydelse för de ställningstaganden som kommissionen gjorde i sitt betänkande. Johan Hirschfeldt anförde även att det för kommissionens arbete inte erfordrades att databanden som sådana överlämnas till kommissionen, utan att kommissionen endast hade behov av att enligt sina önskemål underrättas om vissa uppgifter i detta material.

Regeringen beslutade den 8 februari 2007 att återinkalla 2005 års katastrofkommission.

Kommissionen redovisade sitt uppdrag den 14 juni 2007 i betänkandet Tsunamibandet (SOU 2007:44). I samband med behandlingen av IT-frågor anför kommissionen bl.a. att det på regeringen som styrande förvaltningsorgan ställs krav på både offentlighet och sekretess samt att kontroll ska kunna utövas både genom offentlighet och genom konstitutionsutskottet. Samtidigt måste informationssäkerheten vara hög. Kommissionen anser att arbetet med att förbättra IT-säkerheten i Regeringskansliet måste prioriteras. Kommissionen framhåller vidare att regeringen är en politisk organisation i vilken det måste säkerställas att rent politisk information inte kan utnyttjas av andra än upphovsmännen eller de tilltänkta mottagarna. Detta är enligt kommissionen ett direkt krav som medborgarna har rätt att ställa på en regering. När det gäller de rättsliga förhållandena kring databanden visar kommissionens utredning på en rad problem i den rättsliga regleringen, både på grundlagsnivå och i övrigt. Kommissionen tar inte slutlig ställning i fråga om bandens rättsliga status, men konstaterar att regleringen av offentlighetsprincipen inte är anpassad till de nya tillämpningar som den snabba teknikutvecklingen för med sig.

2.5 Utskottsinitiativ till en tillfällig lag om sekretess för säkerhetskopiorna

Den 14 juni 2007 nåddes en bred politisk överenskommelse om att tills vidare bevara säkerhetskopiorna och om att ett förslag till en bestämmelse om absolut sekretess för informationen på banden skulle behandlas i riksdagen så snart som möjligt.

Konstitutionsutskottet lade den 19 juni 2007 fram ett förslag om en ny bestämmelse i sekretesslagen som innebar att absolut sekretess ska gälla för uppgifter i säkerhetskopiorna (5 kap. 11 §). Utskottet anförde bl.a. att sekretess var motiverat av säkerhetsskäl och att den föreslagna regleringen var förenlig med tryckfrihetsförordningens bestämmelser. På grund av bristen på sedvanlig beredning ansåg utskottet att bestämmelsens giltig-

hetstid borde begränsas för att ge regeringen rådrum för ytterligare överväganden. Utskottet föreslog därför att bestämmelsen skulle gälla fr.o.m. den 15 juli t.o.m. den 31 december 2007. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag den 20 juni 2007.

Mot denna bakgrund behöver frågan om en ny sekretessbestämmelse bör införas för uppgifter i säkerhetskopiorna behandlas på nytt.

3 Säkerhetskopiornas rättsliga status

3.1 Säkerhetskopiorna – innehåll och hantering

Säkerhetskopiering i Regeringskansliet

Med säkerhetskopiering avses den kopiering av information som vid en viss given tidpunkt finns i Regeringskansliets datasystem. Syftet med säkerhetskopieringen är att det ska finnas en möjlighet att under en tid återskapa information från datasystemen för det fall den går förlorad på grund av brand, översvämning eller liknande händelser.

I 4 kap. 19–20 §§ Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetsskyddet i Regeringskansliet (RKF 1998:16) finns särskilda bestämmelser om säkerhetskopiering. Enligt dessa ska information i datasystem säkerhetskopieras så att den ursprungliga informationen vid behov kan återskapas med en rimlig arbetsinsats. Vidare får en säkerhetskopia av informationen i ett datasystem endast hanteras av särskilt utsedd personal och på ett sådant sätt att obehörig åtkomst hindras. Enligt 5 § Regeringskansliets föreskrifter om gallring av allmänna handlingar (RKF 2006:9) gäller vidare att säkerhetskopior av handlingar i Regeringskansliets datasystem ska gallras när de inte längre behövs för verksamheten, dock tidigast efter två månader.

Säkerhetskopieringen hanteras av Förvaltningsavdelningen inom Regeringskansliet.

Säkerhetskopiering sker automatiskt genom att all information i datasystemen kopieras till en s.k. bandrobot. Kopiering

sker till magnetband som normalt sitter kvar i bandroboten. Säkerhetskopiering sker varje dygn och informationen sparas på banden i minst två månader, varefter banden skrivs över med ny information. Den äldre informationen gallras således med automatik bort i sin helhet och banden tas normalt sett aldrig ur bandroboten.

Hanteringen av de aktuella säkerhetskopiorna

Vid tiden för naturkatastrofen i Asien var rutinen att en fullständig kopiering skedde en gång per dygn av all information i e-postsystemet. Det innebär att samma information i stor utsträckning kopierades från e-postsystemet flera gånger eftersom en stor del av informationen i systemet ligger kvar oförändrad under en längre tid. Information utanför e-postsystemet behandlades på så sätt att fullständig backup togs en gång per vecka och att backup av förändringarna togs mellanliggande dagar.

Om hanteringen av säkerhetskopiorna och gallring vid tiden för naturkatastrofen i Asien hade skett enligt gängse rutiner, skulle informationen – i vart fall delvis – ha skrivits över av annan säkerhetskopierad information efter cirka två månader. I stället gjordes en ändring av inställningen i programvaran till bandroboten i syfte att säkerställa att all e-postinformation för tiden 20 december 2004 till och med den 19 januari 2005 inte skrevs över. Ändringen gjordes den 20 januari 2005 och innebar att den kopierade informationen på banden spärrades till år 2038. Emellertid var utrymmet i bandroboten begränsat och under försommaren 2005 var informationsmängden så stor att det fanns risk att ny information inte kunde sparas i roboten under föreskrivna två månader. Därför togs de aktuella magnetbanden (sammanlagt 119 stycken) ut ur bandroboten och ersattes med nya. Några skriftliga beslut om denna hantering har inte fattats.

Om informationssökning på banden

Om det uppstår ett behov av att återskapa information kan detta ske med hjälp av bandroboten och en särskild programvara som finns i en server. I servern finns även visst lagringsutrymme för information som återskapas.

Eftersom de ifrågavarande banden hade tagits ut ur bandroboten och denna hade försetts med nya band på vilka ny information kopierats, var det emellertid inte lämpligt för Johan Hirschfeldt att använda befintlig bandrobot för att återskapa informationen på de uttagna banden. Bandroboten hade inte kapacitet att hantera mer än den information som normalt sparas i två månader. Något annat tekniskt hjälpmedel för avläsning fanns inte tillgängligt vid den aktuella tidpunkten. Därför inköptes en särskild bandrobot i samband med att Johan Hirschfeldt fick uppdraget att göra en genomgång av banden. Denna kompletterades med befintlig utrustning från Regeringskansliets IT-avdelning.

Den inköpta bandroboten har utrymme för 100 band, varför visst byte av band i roboten kan behöva göras för att alla banden ska kunna läsas. Det är tekniskt möjligt att med hjälp av denna bandrobot, en server och programvara återskapa information på banden, exempelvis information som är kopplad till en viss person eller en viss tid. Den tid detta tar är beroende av omfattningen av den information som ska återskapas. Återskapande av en persons e-postlåda under viss dag kan beräknas ta cirka 10 minuter under förutsättning att vederbörande hanterat en "normal" mängd e-post.

Den server som lagrar information som återskapats av bandroboten är ansluten till en terminal i vilken man kan ta del av den återskapade informationen. När information återskapats till servern kan man se denna på en skärmbild på samma sätt som om användaren själv hade loggat in, dvs. man kan exempelvis gå in i e-postlådan och i filer med Word-dokument m.m. Möjligheterna att härefter kunna ta del av en viss uppgift eller en viss handling blir beroende av de sökmöjligheter som finns i de

program där uppgiften eller handlingen finns, exempelvis Lotus Notes eller Word. Det innebär exempelvis att det är relativt enkelt att söka efter e-post för en viss tid. I Word-systemet finns möjlighet till fritextsökning i mapp-systemet. Att söka på ett ord i en enskilds mapp-system tar cirka 5 minuter. Den nödvändiga arbetsinsatsen kan variera mycket beroende på vilken eller vilka uppgifter som söks.

Teknisk specialkompetens krävs för att återskapa information från databanden till servern men torde inte vara nödvändig för efterföljande sökning i exempelvis Lotus Notes eller Word.

Vilken typ av information finns på säkerhetskopiorna?

Den information som säkerhetskopieras är normalt all gemensam information som hanteras i Regeringskansliets datasystem.

De inställningar som gjordes för att säkra information från tiden 20 december 2004 till och med den 19 januari 2005 syftade emellertid till att säkra e-postinnehållet under den aktuella perioden. Det innebär att det, utöver e-post, är osäkert i vilken utsträckning annan information från den aktuella tiden är komplett eller inte. Det kan exempelvis innebära att inga eller endast vissa av en användares mappar eller dokument har kopierats. Den kopiering som ägt rum har dock avsett fullständiga filer. Det är alltså inte så att endast en del av ett Word-dokument kan ha blivit kopierat.

Härtill kommer att ett tekniskt fel i samband med säkerhetskopieringen medförde att kopieringen under tiden den 20 till den 27 december 2004 kom att innehålla identiska uppgifter, nämligen de uppgifter som fanns i systemet den 20 december. Ny korrekt säkerhetskopiering gjordes natten till den 28 december 2004. Felet avsåg endast e-postsystemet, inte andra delar i data-systemen.

De 119 säkerhetskopiorna innehåller en mycket stor informationsmängd. Den motsvarar 6 500 dvd-skivor. Denna informa-

tionsmängd motsvarar i pappersform cirka 12 miljarder A4-sidor.

Följande information finns eller kan finnas på säkerhetskopiorna.

- Samtliga användares e-post för den aktuella perioden. Detta innebär att uppgifter finns om avsändare, mottagare, tidpunkt för meddelandet, ärendemening samt innehållet i meddelandet.
- Samtliga användares filer som lagrats på enskilda eller gemensamma filtjänster i Regeringskansliet. Dessa filer innehåller i huvudsak dokument framställda i Word-, Excel-, Adobe- eller Powerpointformat men även andra dokumenttyper kan förekomma, beroende på vilka programvaror respektive användare hade tillgång till.
- Systemloggar av olika slag. Det finns ett stort antal loggar i ett IT-system. Syftet med dessa är att ge tillgång till teknisk historik för att kunna analysera uppkomna fel i efterhand. Exempel på sådana loggar som kan finnas på banden är brandväggs- och e-postloggar. En brandväggslogg visar bl.a. när och från vilken ip-adress en användare har besökt hemsidor på Internet. E-postloggen innehåller uppgift om avsändare, mottagare, tidpunkt och ärendemening.
- Data från olika applikationer inom Regeringskansliet som till exempel ekonomisystem, lönesystem och diariesystem.

På säkerhetskopiorna finns inte information som endast finns på respektive användares hårddisk (normalt benämnd C-disken). Det innebär bl.a. att det på säkerhetskopiorna inte finns s.k. cookies och temporära internetfiler.

3.2 Är säkerhetskopior allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen?

Bedömning: Säkerhetskopior i allmänhet och därmed också de nu aktuella säkerhetskopiorna kan inte i sig anses utgöra allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Den rättsliga statusen avseende varje enskild handling som finns på en säkerhetskopia måste därför bedömas för sig.

Skälen för bedömningen

Är säkerhetskopiorna handlingar?

Med en handling förstås enligt tryckfrihetsförordningen (TF) en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket). Till kategorin upptagningar hör t.ex. cd-skivor, dvd-skivor, allt datoriserat material och bandupptagningar av olika slag. Den information som finns på säkerhetskopiorna kan läsas endast med tekniska hjälpmedel, en s.k. bandrobot, server och programvara. Säkerhetskopiorna är därför sådana upptagningar som enligt TF utgör handlingar.

Förvaras säkerhetskopiorna i Regeringskansliet?

För att en handling ska anses som allmän krävs enligt TF att den förvaras hos en myndighet (2 kap. 3 § första stycket). En upptagning anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Eftersom Regeringskansliet har sådana särskilda tekniska hjälpmedel som gör det möjligt att ta del av innehållet i säkerhetskopiorna är dessa rättsligt sett förvarade i Regeringskansliet.

Varje säkerhetskopia innehåller vidare en stor mängd mindre upptagningar som var och en kan anses förvarande inom Regeringskansliet. Sådana upptagningar kan utgöras av s.k. färdiga elektroniska handlingar, dvs. slutligt utformade handlingar i elektronisk form med ett bestämt fixerat innehåll, t.ex. e-brev eller Word-dokument. Även sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling kan utgöra allmänna handlingar, s.k. potentiella handlingar. Om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra sådana sammanställningar tillgängliga är de emellertid inte förvarade hos myndigheten i juridisk mening även om de rent faktiskt kan anses vara det (2 kap. 3 § andra stycket TF). Säkerhetskopiorna innehåller således färdiga elektroniska handlingar och kan därutöver även innehålla potentiella handlingar.

Är säkerhetskopiorna inkomna till eller upprättade inom Regeringskansliet?

För att säkerhetskopiorna ska anses som allmänna handlingar krävs det vidare att de är att anse som inkomna till eller upprättade hos en myndighet. En upptagning anses inkommen till en myndighet när annan har gjort den 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 (2 kap. 6 § första stycket TF). Säkerhetskopiorna är inte inkomna till Regeringskansliet i TF:s mening. Frågan är därför om de i stället ska anses som upprättade här.

En handling anses enligt TF upprättad hos myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § första stycket TF). Säkerhetskopiorna har inte avsänts till enskild eller till annan myndighet eller hållits tillgängliga för avhämtning. De är därmed inte

expedierade. De är vidare inte hänförliga till något ärende och någon justering av dem i TF:s mening torde inte vara aktuell.

Den kvarstående frågan är då om säkerhetskopiorna har färdigställts på annat sätt. För att en handling ska anses som färdigställd krävs inget särskilt förfarande från myndighetens sida. I doktrinen har uttalats att om handlingen godkänts av en därtill behörig befattningshavare eller omhändertagits för förvaring är den att betrakta som allmän samt att det i vissa fall torde räcka med att den har fått ett slags slutlig form. För att säkerställa att viss säkerhetskopierad information inte gick förlorad togs säkerhetskopiorna runt försommaren 2005 ut ur befintlig bandrobot och sparades. Mot denna bakgrund skulle det kunna hävdas att banden har fått sin slutliga utformning samt omhändertagits för förvaring och därför skulle vara att betrakta som färdigställda och upprättade i TF:s mening. Någon motsvarande situation har emellertid såvitt känt inte behandlats i praxis och rättsläget får därför anses oklart.

Utgör säkerhetskopior i allmänhet allmänna handlingar i formell mening?

Hittills har endast den mycket speciella situationen, att säkerhetskopiorna i sin helhet har tagits ut ur bandroboten och sparats, behandlats. För den fortsatta framställningen och den slutliga bedömningen är det dock av relevans att något beröra hur man i allmänhet bör betrakta säkerhetskopiors rättsliga status, dvs. när inte något särskilt inträffar utan banden för säkerhetskopiering sitter på sin plats och kontinuerligt lagrar all information som finns i en myndighets datasystem.

En myndighets fortlöpande säkerhetskopiering av datalagrat material är en teknisk säkerhetsåtgärd för att myndigheten ska kunna garantera att information från datasystemen kan återskapas för det fall den går förlorad på grund av t.ex. tekniska fel, brand, översvämning eller liknande händelser. I enlighet med vad som framgår ovan är säkerhetskopior sådana upptagningar som

enligt TF utgör handlingar. Man kan utgå från att myndigheter i allmänhet har tillgång till sådant tekniskt hjälpmedel i sin verksamhet för att vid behov kunna ta fram information ur sina egna säkerhetskopior. Detta innebär att säkerhetskopiorna typiskt sett är att betrakta som förvarade hos respektive myndighet.

I likhet med resonemangen ovan kan inte heller säkerhetskopior som kontinuerligt lagrar information anses som inkomna till en myndighet. De hänför sig heller inte till något ärende och blir heller inte justerade av myndigheten i TF:s mening.

Även i detta fall återstår alltså att bedöma om de kan anses på annat sätt färdigställda, varvid undantagsregeln i 2 kap. 7 § andra stycket 1 är av intresse. Denna bestämmelse innebär att diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande blir upprättad och därmed allmän, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing. En säkerhetskopia kan löpande uppta myndighetens datalagrade material från den stund den sätts in i bandroboten. Detta skulle kunna anses tala för att säkerhetskopiorna är färdigställda och därmed upprättade i TF:s mening. Eftersom de, som konstaterats i det föregående, också är förvarade hos myndigheten i fråga skulle de därmed kunna vara att anse som allmänna handlingar. De band som sitter i bandroboten skrivs dock kontinuerligt över, dvs. raderas. Det synes också mot bakgrund av normalt språkbruk långsökt att jämställa banden med ett diarium, register eller annan förteckning. Denna fråga, eller någon därmed jämförbar, har såvitt känt inte varit uppe till bedömning i praxis och har hittills inte behandlats i doktrinen. Rättsläget måste därför även i detta fall betraktas som oklart.

Är en formell tolkning rimlig?

Man kan utgå från att det, såväl på de nu aktuella säkerhetskopiorna som på säkerhetskopior i allmänhet, finns, förutom handlingar som är att betrakta som allmänna, ett mycket stort antal handlingar som inte är att betrakta som allmänna. Det kan

t.ex. vara minnesanteckningar som är hänförliga till ett ärende och utkast eller koncept till myndighetsbeslut eller skrivelse eller annan därmed jämställd handling som inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering (2 kap. 9 § TF). Personliga brev och meddelanden är inte heller allmänna handlingar (2 kap. 4 § TF). Detsamma gäller brev och andra meddelanden som är avsedda för mottagaren endast som innehavare av annan ställning, den s.k. politikerregeln (2 kap. 4 § TF). Det framgår vidare av förarbetena till TF att ett utkast eller koncept som har överlämnats till en myndighet för preliminär granskning inte anses vara expedierat i TF:s mening, det s.k. delningsundantaget (prop. 1975/76:160 s. 157 och 170).

På den stora upptagning som en säkerhetskopia utgör finns alltså bl.a. ett stort antal mindre upptagningar som sedda var för sig inte utgör allmänna handlingar. Om någon skulle begära att få ta del av en sådan handling skulle begäran avslås på den grunden att handlingen inte är allmän. Om en säkerhetskopia i sin helhet skulle betraktas som en allmän handling skulle dock alla de handlingar som finns i på säkerhetskopian och som inte är allmänna komma att lämnas ut enbart på den grunden att de ingår i en större upptagning som i sig är att betrakta som allmän. Till detta kommer att det i 15 kap. 4 § sekretesslagen finns en bestämmelse om att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en 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. Denna bestämmelse skulle vid nämnda synsätt få till följd att en myndighet som huvudregel skulle vara skyldig att på begäran lämna ut uppgifter inte bara ur de handlingar på en säkerhetskopia som är allmänna utan också ur de icke allmänna handlingarna eftersom de ingår i den större allmänna handling som säkerhetskopian utgör.

Kravet att en myndighet ska organisera sig och arbeta på ett sätt som tillfredsställer insynsintresset är grundläggande för offentlighetsprincipens tillämpning och genomslag. Samtidigt ska insynsintresset vägas mot verksamhetsintresset, dvs. in-

tresset av att myndigheternas grundläggande uppgifter utförs på ett effektivt och rättssäkert sätt. Reglerna i 2 kap. 9 § kan sägas vara ett utslag av denna avvägning. Att hos myndigheter framställda handlingar, som bara har karaktär av hjälpmedel vid t.ex. ett ärendes föredragning eller beredning eller som endast innefattar osjälvständiga mellanled på vägen mot en slutlig produkt, som huvudregel inte blir allmänna har motiverats bl.a. med att dessa i stor utsträckning saknar intresse från de synpunkter som bär upp offentlighetsprincipen (prop. 1975/76:160 s. 167). Detta argument gör sig för övrigt i ännu högre grad gällande när det gäller rent personliga meddelanden (2 kap. 4 §). Samtidigt är det av avgörande betydelse för myndigheternas verksamhet att de fram till ett visst stadium kan arbeta med och överväga olika förslag och åtgärder utan insyn av allmänheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att TF:s noggrant utarbetade reglering, till den del den avser åtskillnad mellan allmänna och icke allmänna handlingar, skulle sättas helt ur spel om säkerhetskopior av myndigheternas datalagrade material skulle anses utgöra allmänna handlingar i sig. Detta skulle få oöverblickbara konsekvenser för samtliga myndigheters hantering av allmänna handlingar.

En ändamålstolkning av säkerhetskopiors rättsliga status

Som framgår av föregående avsnitt föreligger vad som skulle kunna betecknas som en konflikt mellan de regler i TF som vid en formell tolkning skulle kunna leda till att säkerhetskopior anses upprättade och därmed utgör allmänna handlingar i sig och dem som reglerar när vissa handlingar inte är allmänna.

En myndighets framställning av säkerhetskopior är, som konstaterats i det föregående, enbart en teknisk säkerhetsåtgärd för att myndigheten ska kunna garantera att information från datasystemen ska kunna återskapas för det fall den t.ex. på grund av tekniska problem skulle gå förlorad. På motsvarande sätt som det s.k. delningsundantaget möjliggör för myndigheter att in-

hämta yttranden över ett utkast från någon utomstående utan att den utväxlade handlingen anses expedierad och därmed allmän kan man argumentera för att det bör finnas ett utrymme för myndigheter att säkerställa uppgifter på säkerhetskopior utan att dessa anses upprättade i TF:s mening och därmed utgör allmänna handlingar.

Man kan utgå från att lagstiftaren vid tillkomsten av de nu aktuella reglerna i TF inte förutsåg de principiella problem som är förknippade med att den tekniska utvecklingen har skapat möjligheter att lagra enorma mängder information, bestående bl.a. av s.k. färdiga elektroniska handlingar som antingen kan vara allmänna eller inte allmänna, på en upptagning som vid en formell tolkning av TF skulle kunna anses utgöra en allmän handling i sig. Det kan därmed hävdas att det aldrig varit avsikten att TF:s regler ska tillämpas på en säkerhetskopia som innehåller olika s.k. färdiga elektroniska handlingar förrän åtgärder vidtas för att återskapa handlingarna i fråga. När så sker är i stället en rimlig utgångspunkt att varje handlingens rättsliga status ska bedömas för sig. En säkerhetskopia kan med denna utgångspunkt aldrig i sig anses utgöra en upprättad och därmed allmän handling. Motsatt förhållningssätt skulle, som framhållits i det föregående, sätta hela TF:s åtskillnad mellan allmänna och icke allmänna handlingar ur spel.

Att just gränsen mellan allmänna och icke allmänna handlingar skulle upphävas har föranlett Regeringsrätten att i två rättsfall göra en ändamålstolkning av begreppen inkommen och expedierad i 2 kap. 6 och 7 §§ TF på så sätt att handlingar, som har ingivits till domstol endast i syfte att domstolen ska pröva om de är allmänna eller ej, inte ansetts vare sig inkomna till domstolen eller expedierade från den myndighet vars beslut ska överprövas, se RÅ 1992 ref 63 och RÅ 1996 ref. 19.

Mot bakgrund av det anförda är den enda rimliga tolkningen av reglerna i andra kapitlet TF att säkerhetskopior aldrig anses upprättade i TF:s mening och därmed inte heller utgör allmänna handlingar.

Av det sagda följer att det saknar betydelse om säkerhetskopiorna sparas och arkiveras hos myndigheten. Säkerhetskopiorna som helhet förändrar inte sin rättsliga status genom sådana åtgärder. Däremot kan vissa av de på säkerhetskopiorna ingående separata handlingarna övergå från att vara icke allmänna handlingar till allmänna för det fall säkerhetskopiorna som helhet arkiveras (jfr 2 kap. 9 § TF). Privata handlingar blir dock aldrig allmänna handlingar även om banden arkiveras (jfr 2 kap. 4 § och 11 § första stycket 3 TF). För att systemet med en åtskillnad mellan allmänna och icke allmänna handlingar ska upprätthållas även vid en eventuell arkivering av säkerhetskopior måste varje ingående handlingens rättsliga status bedömas för sig.

Som nämnts ovan innebär regleringen i 15 kap. 4 § sekretesslagen att en myndighet på begäran av en enskild som huvudregel har en skyldighet att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar. Ovan redovisade bedömning vad gäller säkerhetskopiornas rättsliga status leder också till att 15 kap. 4 § sekretesslagen inte medför någon skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut uppgifter ur andra handlingar på säkerhetskopior än sådana som är allmänna. Någon rätt att med stöd av nämnda bestämmelse ta del av uppgifter i privata meddelanden eller i meddelanden som faller under den s.k. politikerregeln (2 kap. 4 § TF) uppkommer exempelvis inte med denna tolkning.

Det finns anledning att avslutningsvis poängtera att slutsatsen, att varken säkerhetskopior i allmänhet eller de i Regeringskansliet sparade säkerhetskopiorna utgör allmänna handlingar, inte innebär att offentlighetsprincipens syften träds för när eftersom varje s.k. färdig elektronisk handling som finns på säkerhetskopiorna behåller den rättsliga status som handlingen har inom myndigheten i övrigt.

De i Regeringskansliet uttagna säkerhetskopiorna är inte arkiverade

När det gäller de nu aktuella säkerhetskopiorna kan konstateras att de inte är arkiverade. Åtgärden att ta ut dem ur bandroboten vidtogs för att innehållet inte skulle gallras vid en tidpunkt när så annars skulle ha skett enligt gällande rutiner. Något ställningstagande till frågan om handlingarna sedermera skall gallras eller arkiveras har ännu inte gjorts. Att lägga säkerhetskopiorna i ett skåp kan vidare inte anses utgöra en juridiskt relevant arkiveringsåtgärd enligt TF. Detta innebär att t.ex. minnesanteckningar som inte är hänförliga till något ärende och utkast som inte har arkiverats i relevant akt fortfarande är att anse som icke allmänna handlingar, så länge beslut inte har fattats om att banden som sådana ska arkiveras (2 kap. 9 § TF).

4 Sekretess för uppgifter i säkerhetskopior

4.1 En ny sekretessbestämmelse

Förslag: Det ska införas en ny bestämmelse om absolut sekretess för uppgift i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

För uppgift i allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

De sekretessbrytande regler som finns i fjortonde kapitlet sekretesslagen ska inte tillämpas på denna sekretess.

Skälen för förslaget: De elektroniskt sökbara säkerhetskopior innehåller en stor del av de allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats inom Regeringskansliet under en viss tidsperiod. Detta kan medföra att en kartläggning av regeringens och Regeringskansliets funktionssätt, som annars vore omöjlig att genomföra, nu kan genomföras på ett sätt som kan innebära säkerhetsrisker.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (p. 1) och intresset att förebygga eller beivra brott (p. 4). Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt samma bestämmelse anges noga i en särskild lag. Den lag som avses är

sekretesslagen (1980:100). Nämnda lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Sekretessbestämmelserna avser således förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (1 kap. 1 § sekretesslagen).

Det är en grundprincip i sekretesslagen att en och samma uppgift kan vara sekretessbelagd i ett visst sammanhang och offentlig i ett annat. Det beror på att sekretessregleringen inte kan utformas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndighetens verksamhet. Den intresseavvägningen kan falla olika ut beroende på i vilket sammanhang uppgiften förekommer (prop. 1979/80:2, Del A s. 75 f.). Sekretessbehovet har exempelvis ansetts vara större när en uppgift förekommer i en verksamhet som avser förande av eller uttag ur elektroniska register än i annan verksamhet eftersom registrens huvudsyfte är att lagra sammanställningar av uppgifter på ett sådant sätt att det ska vara lätt att ta fram och presentera informationen. Ett exempel på detta är att absolut sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret för uppgift i registret (7 kap. 17 § sekretesslagen). När utdrag ur sådana register förekommer i andra sammanhang, där insynsintresset är större, gäller en annan styrka på sekretessen. Utdrag ur belastningsregistret kan således förekomma i förundersökningar, där de omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit (9 kap. 17 § sekretesslagen), eller i domstol där utdragen är offentliga.

Kravet på att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga samt kravet på intresseavvägningar mellan sekretessintresset och insynsintresset i varje enskilt sammanhang har lett till att sekretesslagen har fått en kasuistisk uppbyggnad. Den uppkomna situationen när i princip alla Regeringskansliets allmänna handlingar under en viss period har samlats på ett sökbart medium har inte förutsetts av lagstiftaren.

I andra kapitlet sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet, t.ex. bestämmelsen

om totalförsvarssekretess (2 kap. 2 §). I femte kapitlet sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott. Även i detta kapitel finns bestämmelser motiverade av säkerhetsskäl, t.ex. bestämmelserna om sekretess till skydd för säkerhets- och bevakningsåtgärder (5 kap. 2 §), chiffer (5 kap. 3 §) samt risk- och sårbarhetsanalyser (5 kap. 8 §).

Det kan inte med säkerhet fastställas att de nu befintliga sekretessbestämmelserna är tillräckliga för att täcka de sekretessbehov som från säkerhetssynpunkt kan finnas om stora mängder information om regeringens och Regeringskansliets arbetsätt skulle komma att sammanställas elektroniskt i en potentiell allmän handling. De ökade sökmöjligheter som säkerhetskopior erbjuder underlättar också för den som begär uppgifter ur färdiga elektroniska handlingar. Uppgifter ur dessa kan sedan användas för att göra sammanställningar som kan vara känsliga ur säkerhetssynpunkt. Det är även i den situationen tveksamt om de befintliga sekretessbestämmelserna ger ett tillräckligt skydd.

Som ett exempel på eventuella brister i sekretesslagstiftningen kan nämnas att Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har inkommit till Justitiedepartementet med en framställan om att 5 kap. 8 § sekretesslagen bör ändras (Ju 2005/9103/L6). Nämda bestämmelse omfattar i dag enligt sin ordalydelse uppgifter som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer. Skälet för den befintliga sekretessen är bland annat att uppgifter i allmänna handlingar som finns tillgängliga i en myndighets löpande verksamhet och som inte omfattas av sekretess där kan bli känsliga när de i myndighetens analys-, planerings-, och förberedelseverksamhet sammanställs till en helhetsbild (jfr prop. 2004/05:5 s. 263). Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen inskränker meddelarfriheten (16 kap. 1 § sekretesslagen).

KBM anser att 5 kap. 8 § sekretesslagen bör ändras så att den också omfattar hanteringen av en inträffad kris. Den av KBM aktualiserade frågeställningen är viktig. Den nämnda sekretess-

bestämmelsen är emellertid tillämplig hos många myndigheter och framställan aktualiserar flera delfrågor som fortfarande är föremål för överväganden inom Regeringskansliet.

När det gäller uppgifter i de nu aktuella säkerhetskopiorna kan det inte uteslutas att det befintliga sekretesskyddet kan vara otillräckligt även i andra avseenden, t.ex. såvitt gäller IT-säkerheten.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inom ramen för detta lagstiftningsärende inte finns utrymme göra en heltäckande analys av sekretessbehovet för alla de olika sammanställningar av uppgifter som kan åstadkommas genom sökningar i det mycket omfattande material som säkerhetskopiorna innehåller.

De allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna är antingen kopior av allmänna handlingar som finns tillgängliga i original på annat håll inom Regeringskansliet eller kopior av allmänna handlingar som har gallrats. Det är bara handlingar som inte behövs för verksamheten som får gallras. Allmänhetens insynsintresse får därför anses tillräckligt tillgodosett genom att de allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna, bortsett från de som har gallrats, finns tillgängliga inom andra delar av Regeringskansliet. Därtill kommer att säkerhetskopiorna, inklusive eventuell sekretessbelagd information, i vissa delar har gått igenom av den särskilda utredaren. Material av intresse för 2005 års katastrofkommission har sedan vidarebefordrats av utredaren till kommissionen, som redovisat uppgifter av intresse för allmänhetens insyn i regeringens hantering av flodvågskatastrofen i sitt betänkande Tsunamibandet (2007:44).

Mot bakgrund av ovanstående och med hänsyn till den centrala funktion Regeringskansliet har i den offentliga sektorn får – vid en avvägning mellan sekretessintresset och allmänhetens intresse av insyn i de kopior av allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna – det förstnämnda intresset anses väga tyngre än det senare. Sammantaget finns det således skäl att införa en bestämmelse om absolut sekretess för uppgifter i säkerhetskopiorna. Bestämmelsen bör, i likhet med många andra sekre-

tessbestämmelser som motiveras av säkerhetsskäl, placeras i sekretesslagens femte kapitel. En sådan reglering får, som konstitutionsutskottet har funnit, anses förenlig med bestämmelserna i 2 kap. 2 § TF.

Sekretesstiden

Som framgått ovan har ännu inte något ställningstagande gjorts i frågan om säkerhetskopiorna sedermera ska gallras eller arkiveras. För det fall de arkiveras kan den omfattande information som finns på säkerhetskopiorna i framtiden vara intressant för bland annat den framtida forskningen på grund av de sammansättningsmöjligheter som lagringsformen erbjuder.

Normalt varierar den tid som sekretess högst kan gälla för en uppgift mellan två och etthundrafemtio år (jfr t.ex. 8 kap. 10 § sekretesslagen och 1 § sekretessförordningen [1980:657]). Vad gäller sekretessbestämmelser som motiveras av säkerhetsskäl förekommer olika sekretesstider. Försvarssekretessen enligt 2 kap. 2 § gäller som huvudregel i högst 40 år. I sekretessförordningen har dock för vissa uppgifter som omfattas av försvarssekretess förordnats om längre sekretesstid, bland annat vad gäller uppgifter som angår underrättelseverksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsten. Där gäller en sekretesstid om högst 70 år. I SÄPO:s verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott gäller vidare enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen en sekretesstid om högst 70 år. I den bestämmelse som reglerar planering och förberedelser för hantering av fredstida krissituationer i 5 kap. 8 § sekretesslagen har sekretessen inte begränsats i tid. Mot denna bakgrund och vid en avvägning av sekretess- och insynsintresset vad gäller säkerhetskopiorna bör sekretessen enligt den nya bestämmelsen gälla i högst sjuttio år.

För det fall säkerhetskopiorna arkiveras kan – sedan sekretessen enligt den nya bestämmelsen har upphört – andra sekretessbestämmelser som stadgar sekretess under längre tid fort-

farande vara tillämpliga på vissa av uppgifterna i säkerhetskopiorna.

De sekretessbrytande bestämmelserna i fjortonde kapitlet sekretesslagen

I fjortonde kapitlet sekretesslagen har vissa sekretessbrytande regler samlats. Enligt 1 § hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Ytterligare sekretessbrytande regler som tar sikte på vissa särskilt angivna situationer finns i 2 §. Utöver vad som följer av 1 och 2 §§ anges i den s.k. generalklausulen i 3 § första stycket att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vissa undantag från generalklausulens tillämpningsområde görs i 3 § andra stycket. Regeringen har vidare enligt 8 § möjlighet att för särskilt fall meddela beslut om undantag från sekretess när det är påkallat av synnerliga skäl.

Bestämmelserna i fjortonde kapitlet sekretesslagen genombruter sekretessen enligt de flesta bestämmelser i sekretesslagen. Det finns emellertid vissa undantag. Bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ får inte tillämpas på sekretessbelagda uppgifter som svenska myndigheter förfogar över på grund av ett avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation som godkänts av riksdagen, om ett sådant uppgiftslämnande skulle strida mot avtalet (se t.ex. 9 kap. 3 § och 8 kap. 6 § andra stycket). Vidare är inte någon av bestämmelserna i fjortonde kapitlet tillämpliga på sekretessen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i belastningsregistret (se 7 kap. 17 § tredje stycket).

Det intresse andra myndigheter eller enskilda kan ha att ta del av de allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna får anses vara tillgodosett genom att de, i den mån handlingarna inte

gallrats, kan ta del av dessa handlingar i original i andra delar av Regeringskansliet. Därutöver kan konstateras att många av de sekretessbrytande reglerna i fjortonde kapitlet sekretesslagen i praktiken inte kommer att vara tillämpliga på uppgifter i säkerhetskopiorna. Sammanfattningsvis saknas skäl att låta de sekretessbrytande bestämmelserna i fjortonde kapitlet sekretesslagen vara tillämpliga på den absoluta sekretess som föreslås gälla för uppgifter i säkerhetskopiorna.

Meddelarfriheten

Som framgått ovan innehåller sekretesslagen bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Sekretessbestämmelserna innebär förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Den handlingssekretess som följer av den nya sekretessbestämmelse som föreslås kommer således att omfatta de allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna.

I 16 kap. 1 § sekretesslagen regleras om och i så fall i vilken mån den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse har företräde framför meddelarfriheten, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Såvitt gäller försvarssekretessen framgår det direkt i TF och YGL att det inte är tillåtet att med stöd av meddelarfriheten göra sig skyldig till vissa typer av brott, t.ex. spioneri.

Uppgifter i de allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna eller uppgifter i sådana handlingar som finns på säkerhetskopiorna och som inte är allmänna, t.ex. en minnesanteckning som har gjorts enbart inför ett ärendes föredragning eller beredning och som inte har arkiverats (jfr 2 kap. 9 § TF), kan omfattas av tystnadsplikt som följer av någon annan sekretessbestämmelse än den som nu föreslås. Om den tystnadsplikten

inskränker meddelarfriheten gäller den inskränkningen för uppgifterna i fråga. Den reglering som redan finns i detta avseende får anses vara tillräcklig såvitt gäller uppgifter i handlingar som finns på säkerhetskopiorna. Något skäl att låta den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ha företräde framför meddelarfriheten bedöms med hänsyn härtill inte föreligga.

4.2 Ikraftträdande

Förslag: Bestämmelsen ska träda i kraft den 1 januari 2008.
--

Den bestämmelse som föreslås har samma lydelse som den som riksdagen har beslutat. Det skulle därför kunna övervägas att bara ändra i ikraftträdandebestämmelsen. Eftersom förslaget i sin helhet bör granskas av Lagrådet är det emellertid inte lämpligt att enbart föreslå en sådan ändring. En ny sekretessbestämmelse med samma lydelse föreslås därför med ikraftträdande den 1 januari 2008. Vid dessa förhållanden behöver inte några övergångsbestämmelser införas.

4.3 Kostnader

Den föreslagna ändringen bedöms inte leda till några kostnadsökningar.

5 Författningskommentar

5 kap. 11 §

Sekretess gäller för uppgift i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

Som framgått av avsnitt 3.2 görs bedömningen att säkerhetskopiorna i sig inte kan anses utgöra allmänna handlingar i TF:s mening. Den rättsliga statusen avseende varje enskild handling som finns på säkerhetskopiorna måste därför bedömas för sig. Säkerhetskopiorna innehåller både kopior av originalhandlingar inom Regeringskansliet som är allmänna handlingar och kopior av originalhandlingar som inte är allmänna. Kopiorna har samma rättsliga status som originalhandlingarna.

Som framgått av avsnitt 4.1 innehåller sekretesslagen bestämmelser om tystnadplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Sekretessbestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Den handlingssekretess som följer av den föreslagna bestämmelsen kommer således att omfatta de allmänna handlingarna på säkerhetskopiorna.

Det framgår av den föreslagna paragrafens första stycke att sekretessen endast gäller för uppgifter i de aktuella säkerhetskopiorna. Om uppgifterna finns i en allmän handling någon annanstans inom Regeringskansliet är de antingen offentliga eller sekretessbelagda enligt någon annan sekretessbestämmelse.

Uppgifter i säkerhetskopiorna kan även omfattas av någon annan sekretessbestämmelse än den föreslagna, t.ex. totalförsvarssekretessen (2 kap. 2 § sekretesslagen). Enligt förarbetena till sekretesslagen ska i sådana situationer den bestämmelse som ger det starkaste skyddet falla utslaget (prop. 1979/80:2 Del A s. 70).

För uppgifter i allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna gäller sekretessen i högst sjuttio år. Därefter kan sekretess fortfarande gälla för vissa uppgifter enligt någon eller några andra sekretessbestämmelser.

De sekretessbrytande reglerna i fjortonde kapitlet sekretesslagen är inte tillämpliga på sekretessen enligt den föreslagna bestämmelsen.

Den tystnadsplikt som följer av paragrafen föreslås inte ha företräde framför meddelarfriheten. Uppgifter i de allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna eller uppgifter i sådana handlingar som finns på säkerhetskopiorna och som inte är allmänna, t.ex. en minnesanteckning som har gjorts enbart inför ett ärendes föredragning eller beredning och som inte har arkiverats (jfr 2 kap. 9 § TF), kan dock omfattas av tystnadsplikt som följer av någon annan sekretessbestämmelse än den som nu föreslås. Om den tystnadsplikten inskränker meddelarfriheten gäller den inskränkningen.

Departementsserien 2007

Kronologisk förteckning

1. Preskription vid allvarliga brott. Ju.
2. Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning. Ju.
3. Annonstid i radio och TV. Ku.
4. Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund. En kunskapsöversikt. Fi.
5. Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. Ju.
6. Internationell insolvens – en diskussionspromemoria. Ju.
7. Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. Ju.
8. Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbyggandet. M.
9. Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken. S.
10. Skadeståndsfrågor vid kränkning. Ju.
11. En mer öppen domarutbildning. Ju.
12. Bostadsrättsregister – några modeller för registrering av bostadsrätter. Ju.
13. Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften. Ju.
14. Kriminalisering av privat olovlig hantering av avkodningsutrustning. Ku.
15. En lag om ekodesign. N.
16. Sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion. M.
17. Utvidgat system med provningstillstånd i Arbetsdomstolen. A.
18. Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande. Ju.
19. Civilrättsliga sanktioner på immaterialrättens område – genomförande av direktiv 2004/48/EG. Ju.
20. Pantbrevssystemet och elektroniska företagsinteckningsbrev. Ju.
21. Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt. Fi.
22. Ersättningsetablering m.m. för vissa privata vårdgivare. S.
23. Tillåtna tillgångar i värdepappersfonder m.m. F.
24. Tillträdesförbud m.m. inom kriminalvården. Ju.
25. Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser. UD.
26. Sekretess för uppgifter på tsunamibanden. Ju.

Departementsserien 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Preskription vid allvarliga brott. [1]
Frågan om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning. [2]
Påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. [5]
Internationell insolvens – en diskussionspromemoria. [6]
Vissa frågor i stiftelselagen, m.m. [7]
Skadeståndsfrågor vid kränkning. [10]
En mer öppen domarutbildning. [11]
Bostadsrättsregister – några modeller för registrering av bostadsrätter. [12]
Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften. [13]
Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande. [18]
Civilrättsliga sanktioner på immaterialrättsens område – genomförande av direktiv 2004/48/EG. [19]
Pantbrevssystemet och elektroniska företagsinteckningsbrev. [20]
Tillträdesförbud m.m. inom kriminalvården. [24]
Sekreess för uppgifter på tsunamibandet. [26]

Utrikesdepartementet

- Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser. [25]

Socialdepartementet

- Ett uppföljningssystem för barnpolitiken.
Slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken. [9]
Ersättningsetablering m.m. för vissa privata vårdgivare. [22]

Finansdepartementet

- Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund.
En kunskapsöversikt. [4]
Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt. [21]
Tillåtna tillgångar i värdepappersfonder m.m. [23]

Kulturdepartementet

- Annonstid i radio och TV. [3]
Kriminalisering av privat olovlig hantering av avkodningsutrustning. [14]

Miljödepartementet

- Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbyggandet. [8]
Sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion. [16]

Näringsdepartementet

- En lag om ekodesign. [15]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Utvidgat system med prövningstillstånd i Arbetsdomstolen. [17]