Regeringens proposition
1981/82:37
om offentlighetsprincipen och ADB;

beslutad den 29 oktober 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

CARL AXEL PETRI

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas en rad olika åtgärder för att förstärka offentlighetsprincipen, främst när det gäller allmänhetens tillgång till myndigheternas upptagningar för automatisk databehandling (ADB). Bakgrunden är att den numera omfattande användningen av ADB hos myndigheterna i vissa avseenden har lett till problem vid tillämpningen av reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

I en ny bestämmelse i sekretesslagen sägs uttryckligen att myndigheterna skall beakta offentlighetsprincipen när de använder ADB-tekniken. Också behovet av dataterminaler som allmänheten själv kan använda skall beaktas. Enligt en annan bestämmelse skall allmänheten i princip ha rätt att själv använda myndigheternas terminaler för att ta del av uppgifter i allmänna handlingar. Vidare införs krav på att myndigheterna skall tillhandahålla beskrivningar av sina ADB-register. Ändringarna i sekretesslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1982.

I tryckfrihetsförordningen föreslås ett uttryckligt krav på att en enskilds begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt. Genom en annan ändring i tryckfrihetsförordningen slås direkt fast principen att den som vill ta del av en allmän handling har rätt att vara anonym och inte behöver tala om syftet med sin begäran. Grundlagsändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1983.

I propositionen förordas också att en särskild myndighet får i uppdrag att lämna andra myndigheter vägledning vid utformning och användning av ADB-system så att offentlighetsprincipens krav tillgodoses. Vidare förordas att det hos myndigheterna skall finnas tjänstemän som vid sidan av sina ordinarie göromål skall ha till särskild uppgift att hjälpa allmänheten att få tillgång till myndigheternas ADB-upptagningar. Det ankommer på regeringen att besluta om dessa åtgärder.

1 Förslag till
Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 13 och 14 §§ tryckfrihetsförordningen[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2 kap.

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.

14 §

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

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

[1] Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1979:936.

2 Förslag till
Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)[1]

dels att 15 kap. 1 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas fem nya paragrafer, 15 kap. 9–13 §§, samt närmast före 15 kap. 1 och 9 §§ nya rubriker av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	15 kap.
	Allmänna bestämmelser
	1 §
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.	
Om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringsskyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning.	
	I 13 § finns bestämmelser om undantag från registreringsskyldigheten i fråga om vissa upptagningar för automatisk databehandling.
	Särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling
	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. Vidare skall myndigheten ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos

[1] Lagen omtryckt 1980:880.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

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.

I fråga om beslut, varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran enligt första stycket, tillämpas vad som är föreskrivet angående talan mot beslut som avses i 7 § första stycket.

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.

Beskrivning som avses i första

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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,

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.

I beskrivningen skall dock uppgift enligt andra stycket utelämnas, om det behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

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.

13 §

Om upptagning för automatisk databehandling förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	form, är endast den myndighet som gör införingen registreringsskyldig enligt 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982. I fråga om ADB-register som har börjat användas före ikraftträdandet skall beskrivning enligt 15 kap. 11 § hållas tillgänglig senast den 1 januari 1983.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-10-15

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Petri

Lagrådsremiss om offentlighetsprincipen och ADB

---

1 Inledning

Efter regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet år 1976 en kommitté för att se över lagstiftningen om personorienterad ADB-information m. m. och att utreda frågan om en förstärkning av offentlighetsprincipen i fråga om ADB-upptagningar. Kommittén, som antog namnet datalagstiftningskommittén (DALK), avlämnade i september 1980 delbetänkandet (SOU 1980:31) Offentlighetsprincipen och ADB[1]. Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1* och de lagförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*. Beträffande gällande ordning samt utredningens närmare överväganden hänvisas till betänkandet.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras remissyttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

[1] Ledamöter när delbetänkandet avgavs: generalsekreteraren Anders Wijkman, ordförande, riksdagsledamoten Kerstin Anér, förbundsjuristen Stig Gustafsson, riksdagsledamöterna Kurt Hugosson och Bengt Kindbom samt universitetslektorn Yngve Sundblad.

2 Allmän motivering

2.1 Allmänna synpunkter på behovet av åtgärder för att motverka att handlingsoffentligheten urholkas

En kort historik

Offentlighetsprincipen i betydelsen att de handlingar som förvaras hos myndigheterna skall vara allmänt tillgängliga infördes i Sverige redan år 1766. De grundläggande bestämmelserna härom finns i grundlag, nu i 2 kap. i 1949 års tryckfrihetsförordning (TF, omtryckt 1979:936). Dessa grundlagsbestämmelser består främst av regler om vilka handlingar som skall anses som allmänna och därmed i princip tillgängliga för allmänheten och om hur sådana handlingar skall tillhandahållas den som vill ta del av dem. Vidare finns det i TF grundläggande bestämmelser om vilka begränsningar som får göras i handlingsoffentligheten och hur man överklagar en myndighets beslut att vägra lämna ut handlingar. Närmare bestämmelser i de två sist angivna ämnena är intagna i sekretesslagen (1980:100; omtryckt 1980:880, ändrad senast 1981:511). Lagen innehåller också bestämmelser som på annat sätt kompletterar 2 kap. TF, bl. a. regler om skyldighet för myndigheterna att registrera allmänna handlingar och lämna uppgifter ur sådana till allmänheten.

Allmänhetens rätt enligt TF att ta del av material hos myndigheterna har från början gällt "handlingar". Vad som menades med det begreppet torde ha varit papper eller liknande med skriven text. Genom 1949 års TF klargjordes att begreppet omfattade också kartor, ritningar och bilder. Hur man skulle betrakta tekniska upptagningar såsom fonogram i olika former (grammofonskivor, diktafonrullar, bandspelarband osv.) framgick däremot inte av grundlagen. Enligt ett JO-beslut i mitten av 1950-talet var fonogram inte att anse som handlingar (JO:s ämbetsberättelse 1955 s. 177). Utvecklingen i praxis innebar emellertid en utvidgning av handlingsbegreppet. I avgöranden av regeringsrätten tolkades detta begrepp så att det omfattade också ADB-upptagningar (regeringsrättens årsbok 1965 ref. 25, 1969 ref. 11 och 1971 ref. 15).

Förslag om ändring av TF så att begreppet handling uttryckligen skulle anges innefatta också upptagningar som måste återges för att kunna läsas eller avlyssnas lades fram år 1966 av offentlighetskommittén (SOU 1966:60), dock utan att det ledde till lagstiftning. Efter förslag av en annan kommitté, offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (SOU 1972:47), beslutades åren 1973–1974 ändringar i TF rörande offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-upptagningar (prop. 1973:33, KU 1973:19 och 1974:2, SFS 1974:66). Samtidigt antogs datalagen (1973:289). Grundlagsändringarna innebar att i princip samma regler som gällde för handlingar av mera traditionell typ skulle tillämpas också på ADB-upptagningar och andra tekniska upptagningar. Vissa särregler för ADB-upptagningar infördes dock.

På grundval av nya förslag av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (SOU 1975:22) fick TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet en helt ny lydelse fr. o. m. den 1 januari 1978 (prop. 1975/76:160, KU 1975/76:48 och 1976/77:1, SFS 1976:954). I sak ligger dessa nya regler, som gäller oförändrade i dag, nära vad som gällde tidigare. Sakliga ändringar genomfördes dock i reglerna om ADB-lagrad information. I denna del innebar ändringarna bl. a. ökad insyn i myndigheternas informationsmaterial.

I samband med 1976 års ändringar i TF uttalades emellertid att alla dithörande frågor då inte hade fått sin slutliga lösning (prop. 1975/76:160 s. 18). Bl. a. borde frågan om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-lagrad information utredas vidare. Detta uppdrag anförtroddes åt den kommitté som på riksdagens begäran tillkallades för att behandla frågor om skyddet för den personliga integriteten vid personregistrering med hjälp av ADB, dvs. DALK. DALK har nu lagt fram sina förslag i betänkandet Offentlighetsprincipen och ADB.

ADB-tekniken bereder svårighet för offentlighetsprincipen

Av den kortfattade redogörelse som jag har lämnat framgår att frågan om offentlighetsprincipen och ADB har stått i blickpunkten ganska länge. Grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet har också anpassats till de krav som den nya tekniken ställer. Att ytterligare överväganden i frågan var nödvändiga stod emellertid klart redan när de nuvarande grundlagsreglerna antogs. ADB-upptagningar erbjuder nämligen vissa särskilda problem vid tillämpningen av offentlighetsprincipen, och den tekniska utvecklingen på ADB-området är snabb. En komplikation är också att huvuddelen av grundlagsbestämmelserna i första hand tar sikte på handlingar av vanlig typ och inte på ADB-upptagningar. Detta är i och för sig helt naturligt; de konventionella handlingarna lär inom överskådlig framtid vara det viktigaste föremålet för allmänhetens insynsrätt. Detta förhållande måste ofrånkomligen i hög grad sätta sin prägel på regelsystemet.

Konventionella handlingar och ADB-upptagningar skiljer sig emellertid från varandra i ett betydelsefullt avseende. Allmänhetens rätt att ta del av vanliga handlingar är knuten till handlingen som fysiskt föremål med de uppgifter som förekommer i denna. Ett sådant fysiskt samband finns inte mellan databäraren (magnetbandet, skivminnet osv.) och den information som förekommer på denna. Här utgår TF i stället ifrån att det är själva upptagningen i betydelse av konstellation av uppgifter som utgör "handlingen" (jfr prop. 1975/76:160 s. 90). Det innebär att myndigheter som använder ADB måste tillämpa regler som är skrivna i första hand för konkreta föremål på någonting abstrakt, på informationen som sådan. Att ADB-tekniken kan vara komplicerad och att upptagningarna många gånger ingår i omfattande system bidrar knappast till att förenkla saken.

Det finns alltså problem förknippade med offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-upptagningar. Att påstå att ADB-tekniken har satt offentlighetsprincipen ur spel, vilket hävdas på sina håll i den allmänna debatten, är emellertid en grov överdrift. Jag vill tvärtom påstå att allmänhetens insynsmöjligheter i vissa avseenden säkerligen har förbättrats genom ADB-tekniken. Men man måste också konstatera att den nya tekniken rest barriärer som tidigare inte har funnits. En utveckling som kan leda till att offentlighetsprincipen inte kan tillämpas på myndigheternas ADB-upptagningar i samma utsträckning som på allmänna handlingar i övrigt kan givetvis inte accepteras. Lämpliga åtgärder för att bryta en sådan utveckling måste alltså vidtas. DALK:s betänkande innehåller förslag till sådana åtgärder.

Huvudpunkterna i DALK:s förslag

DALK har uppfattningen att handlingsoffentligheten skall ha samma principiella innehåll i framtiden som i dag. DALK anser också att de grundläggande bestämmelserna i 2 kap. TF bör kunna ge ett lika bra skydd åt offentlighetsprincipen när det gäller upptagningar för ADB som när det gäller handlingar av konventionellt slag. En förutsättning för detta är dock att myndigheterna tillämpar reglerna på ett riktigt sätt. DALK har emellertid kommit fram till att ändamålet med bestämmelserna i praktiken inte alltid nås när det gäller ADB-upptagningar. Detta beror enligt DALK på ett flertal faktorer. Det är frågan om relativt ny lagstiftning som dessutom gäller en ny form av handlingar – upptagningar för ADB. Praxis när det gäller tillämpningen av TF:s regler på ADB-upptagningar saknas i stor utsträckning liksom i viss mån sammanfattande, vägledande uttalanden i motiv och kommentarer till lagstiftningen. Detta medför att myndigheterna har problem när det gäller att tillämpa TF och att allmänheten har svårt att förstå innebörden i bestämmelserna om handlingsoffentligheten.

DALK anser därför att åtgärder behövs nu för att användningen av ADB inte skall urholka offentlighetsprincipen. DALK uttalar att man inom den nuvarande grundlagens ram bör söka anpassa tillämpningen av offentlighetsprincipen till dagens samhälle. Detta syfte bör enligt DALK tillgodoses genom en ny lag, lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m. m. (LUA), med bestämmelser som kompletterar TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet när det gäller ADB-upptagningar. Lagens bestämmelser kan i huvudsak hänföras till tre olika kategorier av regler: regler som utgör komplement till 2 kap. TF, regler som hänvisar till föreskrifter i andra författningar och regler som preciserar vissa av bestämmelserna i 2 kap. TF. Den första kategorin av regler innebär således sakliga nyheter medan de två senare kategorierna kan sägas närmast fylla ett informationsbehov. Genom lagen åstadkommer man enligt DALK en bättre vägledning i frågor som rör ADB och offentlighetsprincipen inte bara för myndigheterna utan också för massmedier, partier, intresseorganisationer,

forskare och andra enskilda som har anledning att befatta sig med dessa frågor.

Remissutfallet

DALK:s förslag har varit föremål för en omfattande remissbehandling. Skall remissutfallet sammanfattas, kan sägas att betänkandet har fått ett övervägande positivt mottagande. Remissopinionen är dock splittrad i många frågor. Även om uppfattningarna ofta går isär om vad som bör göras, utgör remissyttrandena ett stöd för DALK:s uppfattning att åtgärder bör vidtas för att offentlighetsprincipen inte skall urholkas på ADB-området.

En del av remissinstanserna ansluter sig till DALK:s uppfattning, att det finns behov av regler som ger vägledning beträffande den praktiska tillämpningen av TF. Flera instanser menar att den tekniska utvecklingen har medfört att tillgängligheten i fråga om myndigheternas handlingar har minskat. Brist på kunskap om reglernas innehåll hos dem som har hand om sådana frågor påpekas också. Det finns emellertid också de remissinstanser som anser att det inte finns behov av några åtgärder. Dessa instanser erinrar om att också DALK anser att de grundläggande reglerna om handlingsoffentlighet, som nu finns i TF, är tillräckliga även när det gäller upptagningar för ADB.

Reformens inriktning

För egen del vill jag inledningsvis framhålla att utgångspunkten för bedömningen av behovet av åtgärder inom det aktuella området måste vara att den numera omfattande användningen av ADB inom den offentliga förvaltningen inte får medföra att offentlighetsprincipen åsidosätts. I stället måste ADB-användningen underordnas offentlighetsprincipen på samma sätt som ADB-tekniken måste underordnas andra grundläggande samhällsmål. Jag erinrar om att de ändringar som under senare år har vidtagits i 2 kap. TF har haft som syfte att jämställa upptagningar för ADB med konventionella handlingar. Reformverksamheten har sålunda länge präglats av det nu angivna synsättet. DALK har enligt min mening utfört ett förtjänstfullt och klargörande arbete när det gäller att beskriva hur TF:s regler i praktiken fungerar såvitt avser ADB-upptagningar. DALK:s överväganden och slutsatser har i stor utsträckning bekräftats av remissinstanserna. Jag kan således i mycket ansluta mig till övervägandena i DALK:s betänkande.

Liksom DALK anser jag också att de svårigheter som uppenbarligen finns när det gäller hanteringen av ADB-uppgifter ur offentlighetssynpunkt inte i första hand kan hänföras till brister i de grundläggande reglerna i TF utan framför allt beror på andra förhållanden. Många av problemen kan säkerligen hänföras till bristande kunskap om de bestämmelser som nu gäller. Av remissutfallet framgår att behovet av vägledning och information i

vissa frågor hos myndigheterna är stort. Det material som har kommit fram under utredningen och remissförfarandet visar emellertid också att det finns ett visst behov av kompletterande regler som tar sikte på att man här har att göra med icke konventionella handlingar. Jag återkommer senare till vilka materiella bestämmelser som kan anses erforderliga. Jag vill emellertid redan nu betona att målet är att sådana regler skall bidra till att slå vakt om offentlighetsprincipens innehåll i fråga om ADB-upptagningar.

Sammanfattningsvis anser jag således i likhet med DALK och många remissinstanser att det behövs en ökad information om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-området och att det också finns ett behov av regler som kompletterar 2 kap. TF på detta område. Innan jag går in på frågan hur detta mål lämpligen bör uppnås, skall jag emellertid ta upp ett annat huvudspörsmål som DALK diskuterar.

Behövs det ändringar i 2 kap. TF?

DALK:s uppfattning är att en omprövning av offentlighetsprincipen, om en sådan anses önskvärd, bör ske i ett vidare perspektiv och inte med sikte just på ADB-upptagningar. DALK avvisar också en särreglering av ADB-medierna i TF. Grundlagsregler bör, framhåller DALK, uppfylla särskilda krav på stabilitet och varaktighet. Den tekniska utvecklingen på ADB-området talar mot att regler avseende detta medium ges grundlagskaraktär. Man löper annars en risk att bestämmelserna snart blir föråldrade. DALK anser inte heller att det nuvarande handlingsbegreppet i TF bör ersättas med begreppet allmän uppgift eller något annat liknande begrepp.

DALK:s slutsats blir att man inom den nuvarande grundlagens ram genom lagstiftning bör söka anpassa offentlighetsprincipen till ADB-användning. Enligt DALK bör man i en vanlig lag konkretisera och precisera grundlagen för att skapa uttömmande och lätthanterliga regler för myndigheterna och allmänheten.

Flera remissinstanser ansluter sig till meningen att TF inte bör ändras. De framhåller, liksom DALK, att TF:s regler bör ha varaktighet och stabilitet men att regler som gäller ADB kan behöva ändras i takt med den tekniska utvecklingen. Flera instanser ansluter sig också till DALK:s grundläggande inställning, nämligen att bristerna inte har sitt ursprung i TF:s regler utan i myndigheternas tillämpning.

Några remissinstanser förespråkar å andra sidan en översyn av de grundläggande principerna för handlingsoffentligheten. Länsstyrelsen i Kopparbergs län diskuterar en skiktning av myndigheternas handlingar (uppgifter) efter angelägenhetsgrad ur offentlighetssynpunkt. Flera instanser menar att ADB-användningen medför särskilda problem vid tillämpningen av främst TF:s begreppsapparat. Riksskatteverket anför sålunda att begreppen inkommen, upprättad, expedierad ofta får en annan praktisk

innebörd vid tillämpning på ADB-medium än i fråga om konventionella handlingar. Livsmedelsverket pekar på svårigheten att i praktiken dra gränsen mellan arbetsmaterial och allmänna handlingar. Flera andra praktiska problem nämns, såsom vilken status utländska databaser, som är tillgängliga här, skall anses ha. Vilka regler som bör gälla för tillgång till en viss myndighets arbetsregister hos en annan myndighet är också ett problem som nämns.

Själv delar jag DALK:s uppfattning att det inte f. n. är befogat att föra in särskilda bestämmelser om upptagningar för ADB utöver dem som nu finns i TF. Med anledning av de synpunkter som förts fram, bl. a. av länsstyrelsen i Kopparbergs län, vill jag framhålla att jag inte heller ser några skäl att överväga några grundläggande förändringar i offentlighetsprincipens innehåll. När man tar ställning till frågan om den nuvarande begreppsapparaten i TF till fullo är anpassad till hanteringen av upptagningar för ADB, kan man emellertid enligt min mening inte bortse från de problem som enligt vad jag nyss har nämnt har tagits upp av en del remissinstanser. Det kan enligt min mening finnas skäl att ytterligare belysa hur TF:s begreppsapparat fungerar i relation till ADB. Jag avser att i första hand låta studera dessa problem inom departementet. Om arbetet leder fram till att ytterligare utredning behöver vidtas, avser jag att ta upp saken på nytt. Resultatet av ett sådant arbete kan naturligtvis innebära att den terminologi och de lagtekniska lösningar, som jag förordar i detta lagstiftningsärende, kan behöva ses över i framtiden.

Jag återkommer i det följande till frågan om vissa tillägg till bestämmelserna i 2 kap. TF.

Jag vill avslutningsvis i denna del mer allmänt framhålla att den snabba utvecklingen på informationsteknologiområdet gör att frågan om offentlighetsprincipens innehåll ständigt är aktuell. Frågan måste alltså fortlöpande bevakas. Syftet bör därvid vara att bevara och helst stärka offentlighetsprincipens roll i samhället (jfr prop. 1975/76:160 s. 60 ff). I sammanhanget kan nämnas att delegationen för datafrågor (B 1980:03) har till uppgift bl. a. att bevaka utvecklingen av datoriseringen, främja kunskapsutvecklingen och föreslå åtgärder för att garantera en positiv utveckling av datoranvändningen i samhället under demokratisk styrning och kontroll.

Är det lämpligt med en särskild lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m. m.?

Bestämmelserna i LUA kan som nämnts hänföras till i huvudsak tre kategorier av regler: regler som preciserar (tolkar) TF:s bestämmelser (främst 11–13, 15 och 16 §§ LUA), regler som kompletterar TF:s bestämmelser (främst 3, 5–7 och 14 §§) samt regler som hänvisar till andra författningar (4 §, 8 § första stycket, 10 § första stycket, 18 § första meningen och 19 § LUA). Lagen innehåller därutöver vissa bestämmelser som saknar självständig betydelse utanför LUA.

Vissa remissinstanser tillstyrker förslaget om en särskild lag. De åberopar lagens värde som vägledning för myndigheterna. De anser också att lagen kommer att bidra till en mer enhetlig rättstillämpning. En sådan lag skulle vidare främja planeringen av ADB-system med hänsyn till offentlighetsprincipens krav.

Kritiken mot lagförslaget innebär bl. a. att lagen inte bidrar till att stärka offentlighetsprincipen eftersom endast ett fåtal materiellt nya bestämmelser föreslås. Vissa remissinstanser anser att man inte bör införa bestämmelser som enbart har avseende på ADB-upptagningar. De påpekar i det sammanhanget att flera av bestämmelserna i LUA skulle kunna tillämpas även på konventionella handlingar, att LUA innebär en avvikelse från den principiellt enhetliga reglering som nu finns i TF och som skall gälla oavsett vilket medium som används och att en särreglering av ADB-medier medför nya gränsdragningsproblem. Andra instanser hävdar att den tekniska utvecklingen kan ge oväntade konsekvenser, t. ex. såvitt avser tillämpningen av ev. regler på ordbehandlingsmaskiner. Lagformen kan också låsa rättsutvecklingen på ett icke önskvärt sätt. Det finns de som hävdar att en särskild lag kan ge upphov till definitionsproblem. Bl. a. kritiseras det föreslagna begreppet "användning av ADB".

Kritiken riktar sig vidare mot den valda lagstiftningstekniken. Metoden att "precisera" TF:s bestämmelser ifrågasätts. En tolkning av TF bör, framhåller vissa remissinstanser, inte ankomma på lagstiftaren utan på de rättstillämpande myndigheterna. Andra anser att tillämpningsföreskrifterna bör ha stöd i TF. Risken för att bestämmelserna i LUA avviker från gällande rätt enligt TF påpekas också.

Som förut angetts anser flera remissinstanser att de regler som finns i TF i huvudsak är väl anpassade till upptagningar för ADB. Av samma skäl hävdas i flera yttranden att det inte finns något behov av nya – kompletterande – bestämmelser. Det finns också de remissinstanser som ser det som en nackdel att tillämpliga bestämmelser genom LUA skulle komma att återfinnas i ytterligare en författning, utöver TF, sekretesslagen, allmänna verksstadgan och arkivförfattningar. Andra menar att LUA har ett begränsat värde eftersom förståelsen av bestämmelserna i LUA förutsätter att man har kunskap om och kan tillämpa andra regler som har betydelse för handlingsoffentligheten. Den särskilda lagen kan också få till följd att intresset helt koncentreras till LUA och att myndigheterna bortser från regleringen i TF.

Kritik har också framförts mot metoden att i LUA ta in bestämmelser som endast är hänvisningar till föreskrifter i andra författningar. En förutsättning för att detta skall accepteras är, menar vissa remissinstanser, att hänvisningarna är uttömmande såvitt gäller ADB och offentlighet. Det görs samtidigt gällande att så inte skulle vara fallet. Flera instanser menar också att det är mindre lämpligt att i en lag hänvisa till författningar av lägre valör.

För egen del vill jag anföra följande. Om man normgivningsvägen vill

uppnå målet att ge myndigheterna och allmänheten vägledning i fråga om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-området, kan man antingen välja den väg som DALK förordar, nämligen en särskild lag med bestämmelser som tar sikte på upptagningar för ADB, eller kan man ta in bestämmelser i redan existerande författningar. Med anledning av den kritik som i vissa avseenden riktas mot den av DALK valda metoden med en ny lag vill jag framhålla att denna metod har sina förtjänster. Jag vill här endast peka på lagens värde som information till myndigheterna och allmänheten om gällande rätt. Myndigheterna och allmänheten får genom DALK:s lagförslag en sammanhållen och i många avseenden uttömmande redovisning av de regler som gäller för hanteringen av ADB-upptagningar m. m. och som är av intresse ur offentlighetssynpunkt. Som jag återkommer till innehåller lagen också flera nya och betydelsefulla regler om ADB-upptagningar. Den kritik som har kommit fram under remissbehandlingen mot den föreslagna metoden kan dock enligt min mening inte lämnas utan beaktande. Utgångspunkten för en bedömning av den av DALK förordade lösningen bör vara att de sakliga nyheterna i lagen skall ha en sådan tyngd att de motiverar en helt ny lag.

Som jag tidigare nämnt kan den föreslagna lagens bestämmelser hänföras till i princip tre skilda kategorier, nämligen regler som preciserar eller tolkar TF, regler som är hänvisningar till andra författningar resp. regler som kompletterar det nuvarande regelsystemet.

Den av DALK valda metoden att i en särskild lag ge föreskrifter som preciserar eller tolkar en grundlag är ny och får ur vissa aspekter anses mindre lämplig. Jag vill erinra om att, i den utsträckning föreskrifter i lagform i andra sammanhang har meddelats till utfyllnad av en grundlag, detta har skett med stöd av bestämmelser i den sistnämnda lagen. Exempel på detta förfarande utgör 2 kap. 2 § TF och sekretesslagen. I sådana fall har det inte heller varit fråga om att tolka grundlagen utan att – inom vissa i grundlagen angivna ramar – komplettera denna. Om den föreslagna lösningen genomförs, skulle detta kunna leda till att man ställs inför konflikter mellan bestämmelser i TF och LUA. Olika uppfattningar kan göra sig gällande hur sådana konflikter skall lösas. Man kan å ena sidan hävda att grundlagsbestämmelsen bör ges företräde med hänsyn till dess högre konstitutionella valör. Man kan å andra sidan anse att lagstiftaren har tolkningsföreträde beträffande sina egna bestämmelser varför, i detta fall, LUA:s reglering bör ha försteg. Överväganden av denna art kan vålla problem för myndigheterna och motverka de fördelar som kan stå att vinna med den föreslagna tekniken. Som remissutfallet ger vid handen är vidare de bestämmelser i TF som DALK har valt att precisera inte de regler som i praktiken vållar de största problemen för myndigheterna. Såsom flera remissinstanser påpekar är det nämligen främst de grundläggande begreppen i TF som medför komplikationer när de skall tillämpas på ADB-upptagningar. Man kan dessutom invända att vissa av de valda precise-

ringarna lika väl skulle kunna tillämpas på konventionella handlingar.

Jag finner därför att övervägande skäl talar mot de bestämmelser i LUA som är tolkningar av och preciseringar till TF. Som jag tidigare nämnt hör till denna grupp främst 11–13, 15 och 16 §§ LUA.

Lika starka invändningar kan inte riktas mot de bestämmelser som utgörs av hänvisningar till föreskrifter i andra författningar. I princip bör man dock undvika att en lag får som en av sina väsentligaste funktioner att vara ett register till andra författningar. Jag anser det dessutom olämpligt att i lag hänvisa till bestämmelser i namngivna författningar av lägre konstitutionell valör. Bestämmelser i LUA som av dessa skäl inte bör godtas är 4 §, 8 § första stycket, 10 § första stycket, 18 § första meningen och 19 §. Som jag strax skall återkomma till anser jag att syftet med dessa bestämmelser kan tillgodoses på annat sätt.

Däremot har jag naturligtvis inga invändningar mot sådana bestämmelser som kompletterar det nuvarande regelsystemet och som därigenom bl. a. utvidgar myndigheternas skyldigheter såvitt avser hanteringen av ADB-upptagningar. Bestämmelser i LUA som hör till denna kategori är i huvudsak 3, 5–7 och 14 §§. Jag återkommer längre fram till hur jag ser på det materiella innehållet i DALK:s förslag i denna del. Jag vill dock redan nu säga att enbart dessa bestämmelser sakligt sett knappast motiverar en ny, särskild lag.

Den lösning som DALK har föreslagit innebär sammanfattningsvis, trots flera fördelar, ändå betydande nackdelar. Min slutsats blir att den av DALK förordade särskilda lagen om ADB-upptagningar *inte* bör införas. Jag förordar i stället att erforderliga bestämmelser placeras i redan existerande författningar. Som framgår av det följande föreslår jag att vissa bestämmelser tas in i 2 kap. TF. Också 15 kap. sekretesslagen, som i flera avseenden kompletterar TF, bör byggas ut såvitt avser de nu aktuella reglerna.

Rådgivning och annan information till myndigheterna

DALK har även diskuterat andra åtgärder än normgivning och har bl. a. övervägt frågan om man bör inrätta en särskild rådgivande myndighet för ADB och offentlighet. DALK avvisar emellertid denna tanke med motiveringen att tillämpningen av de aktuella reglerna inte skiljer sig från andra frågor som myndigheterna självständigt har att avgöra. Vidare skulle det kunna uppstå kompetenskonflikter mellan den rådgivande myndigheten och den myndighet som har att tillämpa reglerna i det enskilda fallet. Den kontroll och vägledning som behövs bör därför även i fortsättningen bygga på JO:s och JK:s verksamhet och på domstolarnas prövning av myndigheternas beslut. De tillämpningssvårigheter som trots allt föreligger bör enligt DALK mötas med myndighetsanpassande anvisningar, utbildning och information.

Med ett undantag ansluter sig remissinstanserna till DALK:s mening om att en rådgivande myndighet inte bör inrättas. Som invändning mot att inrätta en sådan myndighet åberopas byråkrati- och kostnadsskäl. Sjöfarts-

verket anser dock att en särskild myndighet instruktionsvis bör åläggas att svara för rådgivningsverksamhet inom detta område.

I konsekvens med min inställning i den lagtekniska frågan hyser jag uppfattningen att behovet av vägledning och information till myndigheterna – liksom f. ö. också till allmänheten – om innehållet i gällande regler och om hur dessa skall tillämpas på ADB-upptagningar i huvudsak bör tillgodoses på annat sätt än genom normgivning. Liksom DALK och remissinstanserna anser jag att en särskild rådgivande myndighet inte bör inrättas. Behovet av information är visserligen säkert stort men motiverar inte en så långtgående åtgärd. Däremot finns det skäl att överväga om en befintlig myndighet kan åläggas att svara för allmänna råd som vägledning till myndigheterna vid deras arbete på att utforma och hantera sina ADB-system. En sådan uppgift skall inte förenas med rätt att meddela föreskrifter eller skyldighet att utöva tillsyn, utan verksamheten bör enbart gå ut på att lämna myndigheterna råd.

Uppgiften att vara ett sådant rådgivande organ som jag nu har talat om bör kunna anförtros någon myndighet som redan har kunskaper och erfarenheter från det område det här är fråga om. Valet torde därvid i första hand stå mellan två myndigheter, nämligen statskontoret och datainspektionen.

Statskontoret är central förvaltningsmyndighet för rationalisering, administrativ utveckling och ADB i den civila delen av statsförvaltningen. Myndigheten skall bl. a. anskaffa utrustning för ADB och verka för samordning i frågor om ADB. Datainspektionen har till uppgift bl. a. att inom sitt verksamhetsområde (här huvudsakligen tillståndsgivning och tillsyn enligt datalagen) lämna myndigheter, organisationer och enskilda råd och upplysningar.

Jag är emellertid inte på grundval av det material som nu finns tillgängligt beredd att ta slutlig ställning i denna fråga utan den bör övervägas ytterligare inom departementet. Av intresse i detta sammanhang är bl. a. de förändrade arbetsuppgifter för datainspektionen som kan föranledas av förslagen i DALK:s promemoria (Ds Ju 1981:15-16) Tillstånd och tillsyn enligt datalagen. Jag återkommer därför i ett annat sammanhang till detta ämne.

Behovet av vägledning och information om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-området bör kunna tillgodoses också på annat sätt än genom rådgivningsverksamhet. För att underlätta utbildningsverksamhet vid myndigheterna i offentlighetsfrågor – men också information till allmänheten – är det enligt min mening viktigt att man ger ut informationsmaterial om hanteringen av ADB-upptagningar från offentlighetssynpunkt. Arbetet med att utforma ett sådant informationsmaterial bör enligt min mening med fördel kunna kopplas ihop med den undersökning inom justitiedepartementet som jag har aviserat i det föregående och som skall gälla behovet av ändringar av vissa bestämmelser i 2 kap. TF. Jag återkommer i det följande till hur myndigheternas serviceskyldighet m. m. mot allmänheten bör utformas.

Sammanfattning

Min allmänna inställning till de överväganden och förslag som kommit fram genom DALK:s betänkande och remissyttrandena innebär sammanfattningsvis följande.

Den numera omfattande användningen av ADB hos myndigheterna har otvivelaktigt medfört vissa negativa effekter för offentlighetsprincipen. Det är synnerligen angeläget att erforderliga ändringar i regelsystemet och andra åtgärder nu vidtas så att man snarast skapar möjligheter att komma till rätta med dessa problem. Såsom DALK har kommit fram till bör emellertid några väsentliga förändringar av eller tillägg till de grundläggande bestämmelserna om handlingsoffentligheten i 2 kap. TF inte vidtas, utan erforderliga föreskrifter bör ges i vanlig lag eller i form av regeringsföreskrifter. Av i huvudsak lagtekniska skäl bör man dock inte välja den väg som DALK har föreslagit med en särskild lag, LUA, utan i första hand komplettera sekretesslagen med bestämmelser som tar sikte på ADB-lagrade uppgifter. Det behov av information och vägledning som uppenbarligen finns hos myndigheterna bör med fördel kunna lösas på annat sätt än genom ren normgivning. Ett sätt är att ge en myndighet med erfarenheter på området i uppdrag att lämna andra myndigheter råd som vägledning vid deras arbete med att utforma och hantera sina ADB-system för att på bästa sätt tillgodose offentlighetsreglerna. Den sista frågan får emellertid övervägas ytterligare.

2.2 Krav på myndigheternas ADB-system

Allmän bakgrund

För att offentlighetsprincipen skall fungera i praktiken fordras bl. a. att myndigheterna håller sina allmänna handlingar ordnade eller registrerade på ett sådant sätt att det är möjligt för allmänheten att konstatera vilka handlingar som finns. Det är också väsentligt att myndigheterna förvarar sina handlingar så att utlämnande av dem till allmänheten inte försvåras. Reglerna i 15 kap. sekretesslagen om registrering m. m. av allmänna handlingar har till syfte att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Jag återkommer längre fram till frågorna om registrering och dokumentation av ADB-upptagningar. Regler som tar sikte på hur myndigheterna mer allmänt skall utforma sina ADB-system för att kunna uppfylla offentlighetsprincipens krav saknas emellertid f. n. DALK har förordat en särskild bestämmelse, 3 § LUA, som tar sikte på detta.

DALK:s överväganden

DALK konstaterar att gällande rätt innebär att allmänna handlingar skall hållas ordnade så att handlingsoffentligheten inte äventyras. Den enskildes

tillgång till allmänna handlingar får alltså inte hindras genom att handlingar undanhålls från registrering eller arkivering eller förvaras på ett sådant sätt att deras existens inte blir känd för allmänheten. DALK understryker samtidigt att datorer och andra tekniska hjälpmedel inte får utnyttjas så att rättigheterna enligt offentlighetsprincipen äventyras. I de fall myndigheterna använder ADB måste man vid systemutformning, vid val av teknisk utrustning, vid utarbetande av program osv. beakta att informationen skall hållas tillgänglig för allmänheten enligt offentlighetsprincipens krav. DALK uttalar att tekniken inte får bli bestämmande för den enskildes möjligheter att ta del av myndigheternas information. Vikten av detta bör enligt DALK:s mening betonas i den nya lagen. Enligt 3 § LUA skall användning av ADB hos myndigheterna ske med beaktande av enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB och att erhålla upplysningar enligt 2 kap. TF och LUA. Därvid skall särskilt iakttas att upptagning för ADB, i den mån hinder inte möter enligt sekretesslagen, skall vara tillgänglig för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten.

DALK har under avsnittet om tillhandahållande av upptagning för ADB vidare tagit upp bl. a. frågan om allmänheten skall ha rätt att själv använda en terminal hos en myndighet för att ta del av myndighetens ADB-upptagningar. Frågan har nära samband med hur myndigheten organiserar sin ADB-användning.

DALK konstaterar att TF ger den enskilde rätt att ta del av upptagningar för ADB i två olika huvudformer. Den ena är att detta utan avgift får ske på stället, varvid upptagningen skall tillhandahållas på sådant sätt att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Den andra huvudformen innebär att den som önskar ta del av upptagning för ADB mot fastställd avgift får utskrift av denna. I fråga om rätten enligt TF att ta del av myndigheternas uppgifter på stället genom att själv använda en terminal, vanligen en s. k. bildskärmsterminal, hänför sig DALK till ett avgörande av regeringsrätten den 18 september 1979. En enskild person hade begärt att få använda en terminal utan inblandning från myndighetens sida. Myndigheten erbjöd sökanden att med hjälp av en tjänsteman få ta fram de uppgifter han önskade. Sökanden fick emellertid inte på egen hand använda terminalen. Regeringsrätten gjorde inte någon ändring i myndighetens beslut. Regeringsrätten anförde bl. a. att upptagning för ADB skall tillhandahållas i läsbar form, vilket vanligen kräver tillgång till en dator och program. Regeringsrätten hänvisade vidare till motiven till det aktuella stadgandet i 2 kap. 12 § TF enligt vilka överföring till läsbar form normalt kräver viss sakkunskap och inte kan anförtros en utomstående, ens om denne har viss sådan kunskap, eftersom myndigheten ansvarar för att dess information inte förstörs eller förvanskas och risken för att så sker i samband med datorbearbetning ofta är påtaglig.

DALK åberopar vidare ett beslut av regeringen den 10 april 1980 i en liknande fråga. I detta beslut uttalade regeringen att TF inte föreskriver

någon rätt för den som vill ta del av upptagning för ADB att själv få manövrera en terminal. Å andra sidan hindrar, enligt beslutet, inte TF eller någon annan lag eller författning att myndigheterna när det kan ske utan särskild olägenhet går till mötes en begäran från en sökande om att t. ex. vid en terminal själv få söka i ett dataregister som innehåller offentliga uppgifter. En sådan tillämpning är tvärtom i överensstämmelse med grunderna för 2 kap. TF och för servicecirkuläret. En enskild bör därför enligt beslutet kunna medges att själv få manövrera en terminal för att söka efter offentliga uppgifter, om inte säkerhetsskäl, arbetets behöriga gång hos myndigheten eller myndighetens resurser för användning av den tekniska utrustningen lägger hinder i vägen.

DALK konstaterar med utgångspunkt från dessa avgöranden att den enskilde inte har någon rätt att själv manövrera en terminal för att söka efter och ta del av myndigheternas handlingar. DALK anser att detta beror på att ADB-systemen hittills konstruerats på ett sådant sätt att en fri tillgång till terminaler skulle innebära risk för att den datalagrade informationen förstörs eller förvanskas eller för att sekretessbelagda uppgifter röjs. DALK menar att den enskilde bör ha en sådan rätt som nu är i fråga. I annat fall kan offentlighetsprincipen påverkas negativt. DALK har emellertid beaktat att man inte kan bortse från de risker som finns för obehörig åtkomst, förstörelse av information m. m. Vid en avvägning mellan dessa olika intressen har DALK stannat för att, i den mån ett terminalbaserat ADB-system medger att en enskild använder terminal utan risk för förvanskning eller förstöring och utan risk för obehörig åtkomst till sekretessbelagda uppgifter, den enskilde bör ha rätt att på begäran använda terminal för sökning av uppgifter i den ordning som ADB-systemet medger. Myndigheten bör samtidigt vara skyldig att ge de anvisningar av praktisk art som behövs. Från huvudregeln måste också göras undantag för den situationen att myndighetens arbete väsentligt skulle komma att störas. DALK föreslår att en regel med detta innehåll tas in i 14 § LUA.

DALK framhåller särskilt att det avgörande motivet för regeln inte är den utsträckning i vilken enskilda kommer att utnyttja rätten att själva använda myndigheternas terminaler utan snarare medvetenheten om att denna rätt ingår som ett led i offentlighetsprincipen. DALK betonar i sammanhanget vikten av att nya och väsentligt ändrade ADB-system konstrueras på ett sådant sätt att enskilda kan beredas tillfälle att ta del av uppgifter hos myndigheterna på egen hand med hjälp av terminal. Med hänsyn till att detta måste vägas mot andra intressen, främst kostnadsaspekter, är dock DALK inte beredd att föreslå någon generell lagreglering av frågan. DALK utgår från att dessa uppfattningar ändå särskilt beaktas vid planeringen av nya ADB-system eller ändringar i befintliga system.

Det bör i detta sammanhang nämnas att regeringsrätten efter det att DALK lämnat sitt betänkande åter tagit ställning till om TF medger att en enskild själv får manövrera en terminal hos en myndighet.

I målet begärde sökandena bl. a. att få ta del av uppgifter i ett s. k. telekonferenssystem vid försvarets forskningsanstalt (FOA) genom att själv få manövrera terminalen. FOA vägrade sökandena att ta del av uppgifterna på detta sätt vilket fastställdes av kammarrätten och regeringsrätten. Regeringsrätten anförde följande (RÅ 1980 2:42):

I en databas finns i regel lagrade upptagningar som avser olika ärenden och upptagningar som inte har anknytning till ärende. En databas kan rymma ett mycket stort antal upptagningar. Tillhandahållande av upptagningar från databas kan likställas med tillhandahållande av handlingar från ett arkiv. Offentlighetsprincipen innebär inte, att någon utomstående själv får i ett arkiv eftersöka icke närmare preciserade handlingar och ta ut dem ur arkivet. Principen bygger på att efterfrågade handlingar skall tillhandahållas av vederbörande tjänsteman som före utlämnandet skall undersöka om någon handling inte får lämnas ut enligt sekretessbestämmelserna. En sådan handling är ofta inte hemligstämplad. Å andra sidan innebär en hemligstämpel inte, att handlingen för alla tider är undandragen offentligheten. Varje gång någon begär att få ut handlingen skall sekretessfrågan prövas enligt gällande bestämmelser och med beaktande av den då föreliggande situationen. Den som önskar få del av datalagrade uppgifter måste också ange vilka upptagningar hans önskan avser och endast dessa upptagningar skall, efter granskning av innehållet, tillhandahållas. Sekretessreglerna medger inte att vissa upptagningar en gång för alla spärras såsom hemliga. Även beträffande dem skall varje gång tillhandahållande begärs prövas, om begäran kan villfaras. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet innebär sålunda inte någon rätt för den som så önskar att själv få genom bildterminal söka efter uppgifter i en databas. Denna rättsgrundsats har i annat sammanhang kommit till uttryck i regeringsrättens dom den 18 september 1979 i mål nr 3470-1979 (RÅ 1979 2:34).

På grund av det anförda lämnar regeringsrätten besvären utan bifall.

Remissutfallet

Vissa remissinstanser ansluter sig till DALK:s förslag om en generell regel om myndigheternas ADB-användning enligt 3 § LUA. De som kritiserar förslaget menar bl. a. att det ändå bör ankomma på varje myndighet att bedöma hur systemen skall utformas med hänsyn till TF:s krav. Den nu föreslagna regeln kan i så fall innebära att kraven på myndigheterna blir alltför höga i förhållande till det insynsintresse som verkligen finns. Några remissinstanser erinrar om att efterfrågan på uppgifter ur vissa register är obetydlig, vilket bör vägas mot de kostnader som är förenade med en anpassning till offentlighetsprincipen.

Flera instanser har invändningar mot utformningen av bestämmelsen. Någon kritiserar formuleringen av 3 § andra meningen och anser att bestämmelsen skulle kunna läsas så att enskilda skulle ha tillgång inte bara till allmänna handlingar utan även till övriga uppgifter som är tillgängliga för myndigheterna. Vissa menar att andra meningen saknar materiellt innehåll. De framhåller att det är väsentligare att man ålägger myndigheterna att vidta konkreta åtgärder för att förstärka offentlighetsprincipen än att man inför

allmänt hållna rekommendationer. Betydelsefullt är bl. a. i vilken omfattning en myndighet är skyldig att organisera sina uppgifter så att upptagningar kan göras tillgängliga utan att hemliga uppgifter röjs. Några remissinstanser anser att de befintliga systemen endast efter en längre övergångsperiod kan ges en sådan utformning som föreskrivs i bestämmelsen.

Remissinstansernas inställning till DALK:s förslag i 14 § LUA är splittrad. Många remissinstanser ansluter sig till förslaget. De framhåller bl. a. att regeln är viktig ur offentlighetssynpunkt. Denna sägs begränsa de negativa effekterna på offentlighetsprincipen som förorsakas av den tekniska utvecklingen. Det framhålls som särskilt väsentligt att allmänheten kan beredas tillfälle att ta del av myndigheternas ADB-baserade diarier genom att själv använda terminal. Många av de instanser som i och för sig är positiva till regeln menar dock att den genom de inskränkningar som måste finnas – och också med hänsyn till kostnaderna – i praktiken blir av mindre betydelse. De remissinstanser som uttalar tveksamhet inför bestämmelsen anför också att den i realiteten kommer att ha ett begränsat värde, främst genom de undantag som föreslås. Det konstateras att DALK har avstått från att föreslå regler om en sådan konstruktion av ADB-systemen att risker för förvanskning eller förstöring av informationen inte kan uppstå. Flera instanser anser att man i vart fall bör föra in regler som på sikt innebär att regeln i 14 § LUA kan få ett reellt innehåll. Sådana regler bör ta sikte på hur ADB-systemen bör vara utformade för att bl. a. tillgodose intresset hos allmänheten att ta del av uppgifter genom att själv utnyttja terminaler. Bland dem som ställer sig tveksamma till stadgandet finns några som menar att behovet av regeln kan ifrågasättas. Det finns enligt dessa remissinstanser liten risk för att myndigheterna avsiktligt skulle undanhålla allmänheten information. Effekten av att en myndighet åberopar någon av undantagsreglerna kan å andra sidan bli att allmänheten får uppfattningen att myndigheten vill dölja någon uppgift.

Många remissinstanser är direkt kritiska mot DALK:s förslag i denna del. Några av dem tar upp vissa principiella aspekter på frågan om rätten att själv få manövrera en terminal.

Arbetsgruppen för ADB och juridik (ADBJ) hävdar t. ex. att gällande rätt enligt TF redan innebär att allmänheten har rätt att själv använda terminal. I yttrandet görs en jämförelse med den rätt som allmänheten har att ställa program till myndigheternas förfogande med skyldighet för myndigheterna att under vissa förutsättningar använda programmet på sina egna upptagningar. Allmänheten borde alltså ha en motsvarande rätt att själv söka via en terminal. En annan remissinstans menar att bestämmelsen har utformats på ett sådant sätt att allmänhetens rätt att självständigt via terminal få ta del av uppgifter har utsträckts till att avse inte bara uppgifter i allmänna handlingar utan även andra uppgifter hos en myndighet.

Vissa av kritikerna menar att DALK:s förslag är för långtgående. DALK borde närmare ha undersökt de risker och andra nackdelar som är förenade

med den rätt som föreslås. Handlingsoffentligheten kan enligt dessa remissinstanser tillgodoses på olika sätt. Det sätt som DALK nu har föreslagit kan innebära väsentliga kostnader och andra nackdelar för myndigheternas verksamhet utan att man vet något närmare om vilket behov allmänheten har av denna rättighet. Intresset av insyn i myndigheternas uppgifter varierar säkerligen mellan olika myndigheter och olika typer av uppgifter och dessa frågor borde enligt vissa remissinstanser närmare ha belysts av DALK.

Flera remissinstanser pekar på de hinder mot fri tillgång till myndigheternas terminaler som nu finns och som bör medföra undantag från huvudregeln. De erinrar om att systemen inte är konstruerade på ett sätt som tillfredsställer kraven på skydd mot obehörigt utlämnande m. m. Flera myndigheter upplyser också att man nu saknar praktiska möjligheter att låta allmänheten själv ha hand om terminaler. Dessa myndigheter finner att regeln i praktiken kommer att få ett begränsat värde.

Det finns också remissinstanser som hävdar att allmänheten, trots den formella möjligheten, genom bristande kunskaper inte kommer att ha möjlighet att manövrera terminaler och dessutom inte kommer att ha någon nytta av de uppgifter som blir tillgängliga. Kravet på att man måste kunna hantera terminalerna och tolka uppgifterna innebär enligt deras mening under alla förhållanden en barriär mot allmänhetens insyn.

Allmänna krav på ADB-användningen hos myndigheterna

Såsom DALK och många remissinstanser framhåller är utformningen av myndigheternas ADB-system av stor betydelse för hur offentlighetsprincipen skall kunna fungera i praktiken såvitt avser upptagningar för ADB. Målet bör vara att minska och om möjligt eliminera de nackdelar det tekniska förfarandet otvivelaktigt medför för allmänhetens möjligheter till insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet.

På grund av den variation som finns i fråga om formerna och omfattningen av ADB-användning i förvaltningen är det emellertid, i vart fall med utgångspunkt i det material som nu finns tillgängligt, svårt att ställa upp några detaljerade allmängiltiga bestämmelser om ADB-systemens utformning. Som DALK har föreslagit bör det däremot vara både önskvärt och möjligt att reglera ADB-användningen i vissa avseenden, där detta kan anses vara av särskild betydelse ur offentlighetssynpunkt.

Naturligtvis åligger det myndigheterna att självmant beakta den grundlagsfästa principen om allmänna handlingars offentlighet vid all hantering av information. Detta utesluter emellertid inte att man, såsom DALK har förordat, i lag tar in en generell erinran om att myndigheterna vid sin ADB-användning skall beakta offentlighetsprincipen. Man kan nämligen på goda grunder anta att myndigheternas ADB-användning i praktiken i många avseenden är dåligt anpassad till dess krav. Denna brist på anpassning kan t. ex. ta sig uttryck i att myndigheterna endast efter en längre tidsutdräkt kan

lämna ut uppgifter ur en ADB-upptagning eller att allmänheten endast med svårigheter kan skapa sig en uppfattning om vilka uppgifter som finns tillgängliga hos en myndighet. Det kan också vara så att ADB-upptagningar som är allmänna handlingar har blandats med andra ADB-upptagningar på ett sätt som ställer krav på skydd mot obehörig åtkomst m. m. Jag vill i detta sammanhang endast erinra om de problem som de s. k. telekonferenssystemen i vissa avseenden medför. För att underlätta allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar kan det finnas skäl att undvika att offentliga och hemliga uppgifter blandas i ett ADB-register även om något sådant krav inte följer av bestämmelserna i TF. Under alla omständigheter får det förhållandet att offentliga och hemliga uppgifter finns i ett och samma register inte leda till att myndigheten undandrar sig den prövning som i varje enskilt fall skall göras när någon begär att få ta del av allmänna handlingar.

Jag förordar sålunda att myndigheterna uttryckligen erinras om att de vid användning av ADB skall beakta enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar. Med hänsyn till de mycket skiftande förhållanden som gäller för myndigheternas ADB-användning är det nu inte möjligt att – utöver de särskilda regler som jag skall återkomma till – närmare ange vilka krav som bör ställas. Meningen är att myndigheterna i det konkreta fallet på eget ansvar skall beakta TF:s regler vid t. ex. systemutformning. Att myndigheterna därvid måste väga in faktorer som uppgifternas karaktär, vilket intresse allmänheten kan väntas visa dem, tillämpliga sekretessregler, kostnader m. m. är uppenbart. Självfallet innebär det jag nu har sagt inte heller något krav på att ADB-system måste vara baserade på terminalteknik. Valet mellan terminalbaserade och s. k. satsvisa (magnetbandsorienterade) system måste liksom hittills grundas på förutsättningarna i varje särskilt fall och alltså göras med utgångspunkt från den verksamhet i vilken ADB skall utnyttjas.

De åtgärder som kan bli nödvändiga med anledning av bestämmelsen i fråga om de existerande ADB-systemen kan på kort sikt leda till vissa begränsade kostnader för det allmänna. Bestämmelsen syftar emellertid till att man i framtiden redan vid utformningen av ADB-systemen skall uppmärksamma offentlighetsprincipen. Förslaget bör därför på längre sikt snarast kunna leda till minskade kostnader.

Jag har tidigare nämnt att särskilda regler om registrering av allmänna handlingar finns i 15 kap. sekretesslagen. Jag ser det som naturligt att den nu förordade regeln, som i grunden har samma syfte som dessa registreringsregler, tas in i samma kapitel i sekretesslagen. Genom att regeln placeras i lag kommer den också att gälla inom hela den offentliga förvaltningen, alltså både den statliga och den kommunala.

Rätt för enskilda att använda terminaler

Jag övergår så till frågan om vilka möjligheter allmänheten bör ha att själv få använda myndigheternas terminaler i de fall myndigheternas ADB-system

är utformade för terminalanvändning. Med ledning av de avgöranden som har träffats av regeringsrätten är det enligt min mening klarlagt att TF inte ger den enskilde någon rätt att själv fritt få använda en terminal för att ta del av en myndighets upptagningar för ADB. I likhet med DALK och flera remissinstanser anser jag emellertid att det ligger i linje med de intressen som bär upp offentlighetsprincipen att allmänheten ges sådana möjligheter.

Det får således ofta anses vara ett berättigat önskemål från den enskilde att utan övervakning av en tjänsteman vid myndigheten kunna ta del av myndighetens ADB-baserade uppgifter. Särskilt starkt gör sig detta intresse naturligtvis gällande när syftet med en begäran att få ta del av allmänna handlingar är att i något avseende kontrollera myndighetens verksamhet. Av särskild vikt får vidare anses vara att allmänheten kan ges möjlighet att fritt söka efter allmänna handlingar i myndigheternas ADB-baserade diarier. Syftet med diarierna är ju bl. a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till dessa handlingar. En medverkan från en tjänsteman kan i undantagsfall leda till misstanken hos den enskilde att myndigheten försöker dölja någon uppgift. En regel med det nu diskuterade innehållet motverkar detta.

Med anledning av vad vissa remissinstanser har anfört vill jag också tillägga att jag bestämt tar avstånd från sådana invändningar som att allmänheten på grund av bristande kunskaper inte kan hantera terminalerna eller tolka informationen. Häremot vill jag anföra att ADB-systemen i största möjliga utsträckning bör utformas så att informationen blir åtkomlig och begriplig också för lekmannen. Där detta på grund av ämnets natur eller av någon annan anledning inte är möjligt kommer rätten för allmänheten att använda terminal ändå att vara betydelsefull genom att myndigheterna är medvetna om att rättigheten finns och kan utnyttjas av dem som vill sätta sig in i saken, t. ex. ombud för intressegrupper och företrädare för massmedierna. Det kan påpekas att offentlighetsprincipen fyller sin allmänna funktion på liknande sätt även på andra områden (jfr prop. 1975/76:160 s. 71). DALK:s förslag enligt 14 § LUA innebär att enskilda ges rätt att i princip själva utnyttja myndigheternas terminaler i de fall myndigheterna använder sådana i sin databehandling. Rättigheten är dock genom undantagen i andra stycket inskränkt med hänsyn till vissa motstående intressen, nämligen sekretessskydd, säkerhetsskydd och arbetets behöriga gång.

Som jag nyss anfört får det anses angeläget att den enskilde ges en sådan möjlighet. Man kan dock ifrågasätta om DALK:s förslag är tillräckligt för att detta mål skall uppnås. Ofta är det nämligen den faktiska utformningen av ADB-system som i praktiken hindrar att allmänheten kan tillåtas använda myndigheternas terminaler. Det framstår därför som lämpligt att i anslutning till den nyss förordade generella bestämmelsen om utformningen av myndigheternas ADB-system särskilt peka på angelägenheten av att ADB-användningen organiseras på ett sådant sätt att den möjliggör ett fritt tillträde till terminaler. Jag förordar därför att det i 15 kap. sekretesslagen tas in också en bestämmelse som innebär att myndigheterna skall ordna

databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att få del av allmänna handlingar.

Det ankommer också här på resp. myndighet att bedöma behovet av åtgärder. Liksom vid systemutformningen är det flera faktorer som måste beaktas vid en sådan bedömning: uppgifternas karaktär, i vilken utsträckning allmänheten kan väntas efterfråga ADB-upptagningarna, tillämpliga sekretessregler, kostnader m.m. Jag vill emellertid särskilt peka på att man kan anta att en fri tillgång till terminaler bör vara särskilt värdefull när det gäller upptagningar som innehåller myndigheternas diarier.

I den mån myndigheternas terminalbaserade ADB-system är utformade så att allmänheten kan ges fri tillgång till terminaler skall myndigheterna enligt min mening också ha en skyldighet att lämna ut uppgifter på så sätt att allmänheten själv får ta del av dem med hjälp av terminalerna.Denna skyldighet bör lämpligen anknytas till de regler i 2 kap. 12 § TF, som anger i vilka former allmänna handlingar skall tillhandahållas allmänheten på stället. Om en enskild person begär att med hjälp av t. ex. en terminal som en myndighet förfogar över få ta del av en upptagning för ADB, som är allmän handling hos myndigheten, bör myndigheten sålunda i princip vara skyldig att låta honom göra detta. Som förutsättning för att den enskilde skall få utöva denna rättighet bör, som också DALK har kommit fram till, vissa villkor ställas upp. En första förutsättning måste vara att den enskilde inte samtidigt får del av upptagningar som inte är allmänna handlingar. Vidare måste gälla att hinder inte möter på grund av någon bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

En föreskrift som ålägger myndigheterna att beakta enskildas intresse att själva via terminal ta del av ADB-lagrade uppgifter bör i och för sig normalt inte medföra några ökade kostnader för det allmänna. Det angivna intresset bör nämligen ofta kunna tillgodoses utan särskilda kostnader, om det kan beaktas redan på planeringsstadiet. Inte heller bör det förhållandet att enskilda själva använder myndigheternas terminaler medföra ökade kostnader. Snarare bör på sikt besparingar kunna göras. Myndigheterna är nämligen enligt gällande regler i princip skyldiga att ställa både terminaler och sakkunnig personal till förfogande, om enskilda personer begär att få ta del av ADB–upptagningar. I den utsträckning enskilda själva kan hantera terminalerna behöver alltså personalen hos myndigheterna inte engageras.

2.3 Registrering och dokumentation

Nuvarande ordning

Reglerna i 2 kap. TF innebär en rätt för envar att ta del av sådana allmänna handlingar som inte är hemliga. Reglernas praktiska tillämpning förutsätter

att den som begär att få ta del av en handling kan lämna sådana uppgifter om handlingen att myndigheten kan identifiera den. Många gånger krävs för detta att det finns tillgång till någon form av register eller diarium över myndighetens handlingar. Regler om registrering av allmänna handlingar finns sedan den 1 januari 1981 i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. I korthet innebär dessa regler följande. Huvudregeln är att en allmän handling, som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, skall registreras utan dröjsmål. Beträffande en handling som registreras skall av registret normalt framgå fyra uppgifter: 1. det datum när 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 samt 4. i korthet vad handlingen rör.

En annan faktor av stor praktisk betydelse för offentlighetsprincipens tillämpning är regler som anger i vilken utsträckning myndigheterna är skyldiga att dokumentera material i ärenden som de handlägger. Ju mera omfattande dokumentationsskyldighet som gäller för myndigheterna desto större är det material som allmänheten har möjlighet att få insyn i. Regler om myndigheternas dokumentationsskyldighet återfinns främst i de författningar som rör förfarandet hos myndigheterna, se t. ex. 16 § förvaltningslagen (1971:290). I fråga om ADB-upptagningar finns i 14 § datalagen en föreskrift om att en upptagning för ADB, som en myndighet har använt sig av för handläggningen i ett mål eller ärende, skall tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Däremot saknas f. n. generella regler om skyldighet för myndigheter som använder ADB att ha något slags dokumentation beträffande de utnyttjade ADB-systemen.

DALK:s överväganden

DALK har i 4 § LUA tagit in en hänvisning till sekretesslagens föreskrifter om registrering av allmänna handlingar. Härigenom vill DALK markera att reglerna i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen gäller också för ADB-upptagningar. DALK diskuterar visserligen om man kan och bör gå längre men kommer till slutsatsen att man får nöja sig med nuvarade bestämmelser. Ett skäl härför anges vara att det är svårt att åstadkomma nya regler som passar ADB-användning hos myndigheter i många olika former och som inte inom kort blir föråldrade på grund av den snabba tekniska utvecklingen. Vidare pekar DALK på problemen att klargöra vad registreringsskyldigheten egentligen innebär i fråga om ADB-upptagningar. Eftersom varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter skall ses som en upptagning för sig, oavsett hur den är tekniskt ordnad, måste registreringsplikten bedömas med hänsyn till den sammanhängande datamängd som bör anses som en sådan upptagning. Detta medför enligt DALK att den fysiska databäraren ofta blir betydelselös som kriterium vid bedömningen av registreringsskyldigheten.

I fråga om dokumentation rörande myndigheternas ADB-användning föreslår DALK dels att bestämmelsen i 14 § datalagen flyttas över till 5 § LUA, dels att i 6 och 7 §§ LUA tas in föreskrifter som innebär att myndigheterna för allmänhetens information skall ha dokumentation om de ADB-system de använder sig av.

Beträffande 14 § datalagen hänvisar DALK till att bestämmelsen sedan länge har ansetts höra hemma antingen i den lagstiftning som rör myndigheternas handläggning av mål eller ärenden eller i TF. Som skäl för detta har enligt DALK anförts bl. a. att bestämmelsen avser också andra uppgifter än personuppgifter. DALK delar uppfattningen att bestämmelsen bör finnas i någon annan lagstiftning än datalagen och anser att den på ett naturligt sätt hör hemma i LUA. DALK förordar vidare ett tillägg till den nuvarande bestämmelsen. Tillägget innebär att myndigheterna skall samråda med riksarkivet i fråga om undantag från huvudregeln om dokumentationsskyldighet.

När det gäller dokumentation av myndigheternas ADB-system föreslår DALK att myndigheterna skall hålla dokumentation om sina ADB-system tillgänglig för allmänheten. Olika regler skall gälla för myndigheter som i sin verksamhet använder ADB och för myndigheter som ansvarar för drift och underhåll av ADB-system. Myndigheter som använder sig av ADB i sin verksamhet skall för allmänheten hålla tillgänglig skriftlig förteckning över vilka ADB-register eller -system som används (6 §). Myndigheter som ansvarar för drift eller underhåll av ett register eller system skall ha en mera utförlig beskrivning av registret eller systemet. DALK föreslår vissa begränsningar i fråga om skyldigheten att göra beskrivningar av sist angivet slag. Bl. a. skall myndigheterna själva ha ett visst utrymme att bestämma dokumentationens omfattning så att den anpassas till deras särskilda förhållanden (7 §).

Remissutfallet

Remissinstansernas inställning till DALK:s förslag i denna del varierar. Hänvisningen i 4 § LUA till sekretesslagens föreskrifter om registrering av allmänna handlingar får mest kritik. Endast ett fåtal instanser tillstyrker den bestämmelsen. Från många håll framförs att sekretesslagens föreskrifter är svåra att tillämpa på ADB-upptagningar och att det hade varit av värde om DALK hade klargjort hur föreskrifterna skall tillämpas.

DALK:s förslag att överföra bestämmelsen i 14 § datalagen till 5 § LUA mottas mera positivt av remissinstanserna. En del instanser anser dock att bestämmelsen bör tas in i förfarandelagstiftning som förvaltningslagen, i TF eller i sekretesslagen. DALK:s förslag i fråga om samråd med riksarkivet har fått ett blandat mottagande.

Till de delar av DALK:s förslag som har mötts av den mest gynnsamma reaktionen hos remissinstanserna hör förslaget rörande dokumentation angående myndigheternas ADB-system. Den kritik som förekommer går

främst ut på att 6 och 7 §§ LUA är onödigt detaljerade och att det till följd av datalagen redan finns tillräcklig dokumentation i fråga om personregister.

Särskilda regler rörande registrering

För att allmänheten i praktiken skall kunna utnyttja sin rätt till insyn i myndigheternas verksamhet är det betydelsefullt att det går lätt att se vilka allmänna handlingar som finns hos myndigheterna. Det är därför naturligt att 15 kap. sekretesslagen, som kompletterar TF:s bestämmelser om allmännna handlingars offentlighet, innehåller föreskrifter om att allmänna handlingar i princip skall registreras hos myndigheterna. Skyldigheten att registrera handlingar inträder vid den tidpunkt som handlingarna blir allmänna, dvs. när de kommer in till myndigheten eller upprättas där.

För skriftliga och andra liknande handlingar vållar föreskrifterna om registreringsskyldighet inte några speciella problem. Föreskrifterna kan emellertid vara svåra att tillämpa på ADB-upptagningar. Detta hänger samman med regleringen i 2 kap. TF och dess tillämpning på sådana upptagningar.

Enligt 2 kap. 6 § TF anses en ADB-upptagning inkommen till en myndighet när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Det betyder bl. a. att en ADB-upptagning som finns tillgänglig i en databas till vilken flera myndigheter är anslutna anses inkommen till alla dessa myndigheter (utom till den som har upprättat upptagningen). Man kan räkna med att de myndigheter som inte har tillfört databasen upptagning i allmänhet inte vet om att en ny allmän handling anses ha kommit in till dem. De har därför i praktiken inte möjlighet att fullgöra sin registreringsskyldighet.

Motsvarande problem möter i de nu angivna fallen när det gäller att avgöra om en ADB-upptagning är expedierad och därigenom upprättad enligt 2 kap. 7 § TF. En svårighet beträffande ADB-upptagningar som inte "expedieras" är att det oftare än när det är fråga om handlingar i traditionell mening är svårt att säga när de är upprättade, eftersom ett ADB-registers innehåll inte på samma sätt är fixerat.

Ett tredje problem när det gäller registrering av ADB-upptagningar är att avgöra vad som är en upptagning i förhållande till en annan. En upptagning är ju inte t. ex. ett magnetband eller skivminne utan varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter (prop. 1975/76:160 s. 90). Med direktåtkomst till en databas och möjlighet att välja bland ett mycket stort antal möjliga konstellationer av uppgifter kan det hävdas att det finns ett nära nog oändligt antal "potentiella" allmänna handlingar i databasen. Givetvis går det inte att registrera alla dessa.

De problem som i praktiken möter myndigheterna när de skall registrera ADB-upptagningar leder som framhållits av remissinstanserna till att myndigheterna har svårt att avgöra vad som skall registreras och hur registreringen skall gå till. Därför finns det risk för att sekretesslagens

föreskrifter om registrering inte kommer att tillämpas såvitt gäller ADB-upptagningar som är allmänna handlingar. Dessa problem synes, som DALK påpekar, inte ha uppmärksammats vid sekretesslagens tillkomst. Å andra sidan skall man inte överdriva effekterna av att ADB-upptagningar inte blir registrerade i vanlig mening. Själva ADB-tekniken innebär ju att informationen ofta finns tillgänglig på samma sätt som om upptagningarna hade registrerats särskilt. Är uppgifter i upptagningarna sekretessbelagda, försvåras dock insynen.

Det är givet att det inte är tillfredställande, om myndigheterna åläggs en skyldighet som de har små möjligheter att fullgöra. Frågan hur ADB-upptagningar som är allmänna handlingar skall registreras bör därför – som flera remissinstanser önskar – tas upp till en mera ingående behandling.

Ett alternativ till en skyldighet för myndigheterna att registrera sina ADB-upptagningar som är allmänna handlingar är enligt min mening att ålägga dem att upprätta beskrivningar av sin ADB-användning av det slag som DALK förordar. Ett annat alternativ är det som en remissinstans är inne på, nämligen att myndigheternas ADB-system skall vara så konstruerade att de kan fungera som register som är tillgängliga för allmänheten; registret över upptagningarna skall så att säga utgöras av själva ADB-registret.

Det är emellertid knappast möjligt att inom ramen för förevarande lagstiftningsärende göra den utredning av dessa frågor som krävs. Jag anser att saken bör övervägas i särskild ordning. Den har samband med de frågor som rör grundlagsbestämmelsernas anpassning till hanteringen av ADB-upptagningar hos myndigheterna. Frågorna bör därför behandlas i ett sammanhang, och jag hänvisar till vad jag har anfört i avsnitt 2.1.

Även om frågorna om registrering och dokumentation således i huvudsak bör övervägas ytterligare, anser jag det ofrånkomligt att diskutera vad som kan göras redan nu på grundval av DALK:s betänkande och remissyttrandena över detta. Eftersom min uppfattning är att någon särskild lag om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-upptagningar inte bör införas faller förslaget om en hänvisning i en sådan lag till 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen.

Som jag nyss nämnt kan den registreringsskyldighet som myndigheterna är ålagda genom 15 kap. sekretesslagen inte alls eller endast med svårighet i praktiken fullgöras såvitt avser vissa upptagningar för ADB. Det kan inte heller anses som sakligt motiverat att varje myndighet som har tillgång till en upptagning för ADB skall vara skyldig att registrera denna. Det bör från offentlighetssynpunkt vara tillräckligt att upptagningen är registrerad vid en av de myndigheter som har den tillgänglig. Jag förordar följaktligen att den registreringsskyldighet som föreskrivs i 15 kap. 1 § sekretesslagen inte skall avse sådana upptagningar för ADB som skall anses som inkomna till en myndighet genom att en annan myndighet gjort dem tillgängliga i ett register som flera myndigheter har tillgång till. Någon inskränkning i registreringsskyldigheten i fråga om sådana upptagningar som har upprättats hos

myndigheten innebär inte mitt förslag. I praktiken betyder detta att upptagningar som kan anses inkomna till andra myndigheter t. ex. genom att de gjorts tillgängliga i en databas endast kommer att vara registrerade hos den upprättande myndigheten. Jag kommer emellertid att i detta sammanhang föreslå särskilda regler om dokumentationsskyldighet beträffande de ADB-system som myndigheten har tillgång till. Härigenom kommer allmänhetens insynsmöjligheter hos de myndigheter som inte har någon registreringsskyldighet ändå att tillgodoses på ett tillfredställande sätt.

Dokumentation av ADB-material i ärenden

I fråga om bestämmelsen i 14 § datalagen kvarstår olika möjligheter, även om någon särskild lag inte införs. Att ta in bestämmelsen i TF är enligt min mening inte lämpligt. Mot tanken att föra över bestämmelsen till förfarandelagstiftningen kan – som framhölls redan vid bestämmelsens tillkomst (prop. 1973:33 s. 143) – anföras att bestämmelsen skulle få tas in i ett stort antal olika författningar. Inte heller den lösningen bör därför väljas nu. En annan utväg är att ta in bestämmelsen i 15 kap. sekretesslagen. Emellertid synes detta knappast vara lämpligare än att låta bestämmelsen vara kvar i datalagen. Jag föreslår därför att någon ändring inte görs på denna punkt. Frågan om placeringen av bestämmelsen kan dock få ny aktualitet i samband med förvaltningsrättsutredningens (Ju 1978:09) arbete, eftersom den kommittén bl. a. utreder spörsmålet om myndigheternas dokumentationsskyldighet. Jag anser också att frågan om samråd med arkivmyndigheter bör anstå tills vidare.

Dokumentation av myndigheternas ADB-system

De regler som DALK har föreslagit om skyldighet för myndigheterna att hålla information om sin ADB-användning tillgänglig för allmänheten får enligt min mening betecknas som LUA:s kanske väsentligaste nyhet. Jag ser det som angeläget att DALK:s förslag i denna del nu genomförs. Sådana föreskrifter skulle, som DALK anför, främja överblick över och orientering i det ADB-material över vilket myndigheterna förfogar. Härigenom skulle uppenbarligen offentlighetsprincipen stärkas i praktiken såvitt angår ADB-upptagningar. Som jag nyss har nämnt utgör sådana föreskrifter ett naturligt och nödvändigt komplement till den nu föreslagna inskränkningen i registreringsskyldigheten såvitt gäller ADB-upptagningar.

När det gäller utformningen av föreskrifterna gör sig delvis motstridande synpunkter gällande. Det är å ena sidan av värde att föreskrifterna är någorlunda utförliga och därigenom ger underlag för en enhetlig tillämpning hos myndigheterna. Å andra sidan måste hänsyn tas till att myndigheternas ADB-användning sker under mycket olika förhållanden och att alltför detaljerade bestämmelser därför inte är lämpliga. Den tekniska utvecklingen

på ADB-området är sådan att försiktigheten talar mot att låsa myndigheterna alltför mycket genom bestämmelser som snabbt kan bli inaktuella. Vidare kan en utförlig reglering lätt leda till att dokumentationen blir så omfattande att andra än experter får svårt att utnyttja den.

DALK:s förslag innebär att de myndigheter som använder ADB i sin verksamhet men inte svarar för drift och underhåll av ADB-register och -system åläggs en förhållandevis begränsad dokumentationsskyldighet. De myndigheter som är ansvariga för drift och underhåll åläggs däremot en ganska långtgående sådan skyldighet. DALK motiverar inte närmare denna uppdelning och inte heller remissinstanserna diskuterar den. Jag vill emellertid ifrågasätta om en sådan uppdelning är lämplig med tanke på det syfte som dokumentationen skall tjäna.

För den som vill ta del av en myndighets allmänna handlingar som utgörs av ADB-upptagningar bör det viktiga vara att kunna få en överblick över vilka ADB-upptagningar som är tillgängliga för myndigheten på ett sådant sätt att han har rätt att ta del av dem. För honom torde det därför sakna betydelse, om myndigheten är den som ansvarar för ADB-registrets eller -systemets drift och underhåll eller om myndigheten bara använder sig av registret eller systemet. DALK:s förslag innebär att han ofta inte av dokumentationen hos den myndighet som använder registret kan se t. ex. vilka typer av uppgifter som finns tillgängliga. För detta måste han gå till den drifts- och underhållsansvariga myndigheten, som kan ligga i en helt annan del av landet och där han i praktiken inte kan få tillgång till dokumentationen på stället. Utgångspunkten när man utformar föreskrifter om skyldighet för myndigheterna att tillhandahålla dokumentation om sin ADB-användning bör enligt min mening därför vara att skyldigheten i princip bör vara densamma för alla de myndigheter som har tillgång till ett ADB-register eller -system.

Väljer man på detta sätt en enhetlig dokumentationsskyldighet, bör denna skyldighet ha en omfattning som ligger mellan DALK:s två nivåer. Givetvis står det myndigheterna fritt att ha mera utförlig dokumentation än den som är föreskriven.

Den beskrivning en myndighet skall hålla tillgänglig för allmänheten bör avse de register, förteckningar eller andra anteckningar som hos myndigheten förs med hjälp av ADB.

De uppgifter som obligatoriskt skall finnas i en sådan beskrivning bör vara 1. ADB-registrets benämning, 2. ADB-registrets ändamål, 3. vilka typer av uppgifter i ADB-registret som myndigheten har tillgång till, 4. hos vilka andra myndigheter ADB-registret är tillgängligt för överföring till läsbar form, 5. vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskild får utnyttja hos myndigheten, 6. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen skall tillämpa på uppgifter i ADB-registret, samt 7. vem som hos myndigheten skall lämna närmare upplysningar om ADB-registret och dess användning i myndighetens verksamhet.

Uppgifter enligt punkterna 1–7 får dock inte tas med i beskrivningen, om hinder möter på grund av sekretess.

Jag föreslår sålunda att en särskild bestämmelse om myndigheternas dokumentationsskyldighet införs med det innehåll som jag nu har angett. Jag anser att bestämmelsen har ett naturligt samband med andra bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen i den bemärkelsen att bestämmelsen har som främsta syfte att förstärka offentlighetsprincipens praktiska tillämpning. Dokumentationsregeln bör därför tas in i en ny paragraf i detta kapitel i sekretesslagen.

En vanlig företeelse är att flera myndigheter använder ett och samma ADB-system. Det är naturligtvis mindre lämpligt att beskrivningar av ett sådant system upprättas av varje myndighet för sig som har tillgång till systemet. I första hand bör den myndighet som har huvudansvaret för systemet upprätta beskrivningarna. Dessa kan sedan om det behövs kompletteras hos de olika myndigheterna som är anslutna. I de fall regionala och lokala statliga myndigheter för register enligt centralt utformade system bör också den centrala myndigheten kunna förse de underlydande myndigheterna med erforderlig dokumentation.

Den skyldighet som genom mitt förslag åläggs de myndigheter som använder ADB i sin verksamhet kan möjligen medföra vissa ökade kostnader för det allmänna. Dessa torde emellertid hos det stora flertalet myndigheter bli mycket begränsade. Särskilt gäller detta i fråga om gemensamma system där upprättandet i allt väsentligt bör kunna ske centralt hos den myndighet som har huvudansvaret för systemet.

2.4 Service och information till allmänheten m. m.

Myndigheternas serviceskyldighet

Bestämmelser om myndigheternas service mot allmänheten finns i många författningar. En del av dessa bestämmelser återfinns i författningar som reglerar förfarandet hos myndigheterna, t. ex. förvaltningslagen. Av mera generell natur är de bestämmelser om service mot allmänheten som är intagna i sekretesslagen (15 kap. 4 §), allmänna verksstadgan (8 §) och förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet (2 §). Bestämmelsen i sekretesslagen gäller vid sidan av 2 kap. TF och ålägger myndigheterna en skyldighet att på begäran av enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Föreskrifterna i allmänna verksstadgan innebär att särskilda anordningar vid behov skall vidtas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorgan och andra intresserade att få upplysningar om myndigheternas verksamhet. Förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet innehåller bl. a. att myndigheterna i lämplig utsträckning skall lämna allmänheten upplysningar i frågor som rör deras verksamhetsområden.

Förvaltningsrättsutredningen har i delbetänkandet (SOU 1981:46) Ändringar i förvaltningslagen föreslagit bl. a. bestämmelser som gäller myndigheternas skyldigheter att lämna allmänheten upplysningar och vägledning i frågor som berör deras verksamhetsområden. Huvudinnehållet i serviceförordningen föreslås sålunda överflyttat till förvaltningslagen.

DALK förordar att i 10 § LUA – förutom en hänvisning till 2 kap. 12 § TF och 15 kap. 4 § sekretesslagen – tas in en föreskrift om att myndigheterna skall bistå enskilda med de ytterligare upplysningar som behövs med hänsyn till rätten att ta del av ADB-upptagningar. Enligt DALK skall föreskriften tillgodose behovet av upplysning och vägledning av praktisk art.

Remissinstanserna har en övervägande kritisk inställning till DALK:s förslag i denna del, främst därför att det redan finns tillräckliga bestämmelser om serviceskyldighet för myndigheterna.

Med hänsyn till att jag anser att förslaget till en särskild lag inte bör genomföras blir det inte aktuellt med någon hänvisning till TF och sekretesslagen, så som DALK har föreslagit. Som jag tidigare har betonat bör dock myndigheterna vara skyldiga att bistå allmänheten med upplysning och vägledning när det gäller tillgång till och insyn i myndigheternas upptagningar för ADB. Jag erinrar om att jag nyss har föreslagit en bestämmelse om dokumentationsskyldighet såvitt avser myndigheternas ADB-användning. Denna bestämmelse bygger på att det vid varje myndighet skall finnas en tjänsteman som bl. a. har till uppgift att lämna information om ADB-användningen vid myndigheten. Jag återkommer till denna särskilda fråga i det följande. Jag ser det emellertid som ett naturligt och nödvändigt komplement till förslaget om dokumentationsskyldighet att myndigheterna samtidigt åläggs en skyldighet att lämna enskilda de särskilda upplysningar som de behöver för att kunna ta del av upptagningar för ADB. Någon bestämmelse som på detta sätt tar sikte på det praktiska förfarandet vid utlämnande av just ADB-upptagningar finns inte f. n. Jag föreslår att en sådan bestämmelse införs. Bestämmelsen kompletterar de regler om upplysningsskyldighet som nu finns i 15 kap. 4 § sekretesslagen och bör därför föras in i samma kapitel.

Uppdrag åt en viss befattningshavare att lämna allmänheten vägledning m. m.

Jag vill, som jag nyss nämnde, vidare ta upp frågan om en särskild tjänsteman vid myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens ADB-register och dessas användning. Mina överväganden i denna del knyter an till de tankegångar som DALK har redovisat om en särskild "offentlighetsansvarig" vid myndigheterna.

DALK konstaterar att man i den allmänna debatten om ADB och offentlighet har diskuterat behovet av en särskilt utbildad tjänsteman, som skulle ha till uppgift att gå allmänheten till handa med upplysningar om

myndigheternas ADB-användning. DALK uttalar att kommittén hyser förståelse för dessa tankegångar men avstår från att lägga fram något förslag i den delen. DALK anför att det är naturligt att de tjänstemän vid en myndighet som har till uppgift att hjälpa allmänheten får erforderlig utbildning. Hur detta i praktiken skall anordnas får enligt DALK varje myndighet själv avgöra efter de förhållanden och de villkor som råder hos myndigheten.

De relativt få remissinstanser som har yttrat sig i denna del uttalar sig i huvudsak positivt om DALK:s överväganden. Vissa framhåller det önskvärda i att de förslag som förts fram i den allmänna debatten om en offentlighetsansvarig tjänsteman snarast genomförs.

För egen del anser jag att det är önskvärt att det vid myndigheterna finns en befattningshavare som har till uppgift att lämna upplysningar och vägledning till allmänheten om myndighetens ADB-användning och andra därtill hörande frågor. Jag kan i och för sig instämma i DALK:s uppfattning att det utan särskilda föreskrifter ändå bör ankomma på myndigheterna att se till att en sådan informationsverksamhet ordnas på lämpligt sätt. I likhet med såväl kommittén som remissinstanserna vill jag dock framhålla att offentlighetslagstiftningen och dess tillämpning innebär särskilda svårigheter både för myndigheterna och för allmänheten. Det är sålunda uppenbart att det bör ställas vissa speciella krav på denna informationsverksamhet. Som jag ser det måste det också vara en fördel att det för hela den offentliga förvaltningen görs klart att det skall finnas en viss befattningshavare avdelad för denna uppgift. Det är också en fördel för såväl myndigheten som för allmänheten att det redan i förväg är bestämt vem som kan hjälpa allmänheten i dessa frågor.

Enligt min mening bör det därför vid de myndigheter som använder ADB i sin verksamhet finnas befattningshavare som kan lämna allmänheten den vägledning till myndighetens ADB-användning som behövs för att insynsrätten skall kunna utövas. Givetvis är tanken inte att någon särskild befattning skall skapas enbart för denna uppgift, utan uppgiften bör läggas på någon redan befintlig befattningshavare som i sin nuvarande verksamhet sysslar med ADB-frågor. I möjligaste mån bör den som skall ge allmänheten upplysningar och vägledning inte ha en sådan ställning att han enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen skall fatta beslut i enskilda frågor om utlämnande av allmän handling.

Det viktigaste innehållet i denna särskilda uppgift bör vara att bistå allmänheten. Det är denna uppgift hos de statliga och de kommunala myndigheterna som avses i p. 7 i de beskrivningar som myndigheterna enligt det förslag, som jag nyss har lagt fram, är skyldiga att tillhandahålla över sina ADB-register. Det ankommer på regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om denna funktion vid de statliga myndigheterna. Jag avser att senare återkomma med förslag till föreskrifter i detta ämne. Det kan emellertid redan nu sägas att uppgiftens omfattning och innehåll måste

kunna variera mellan olika myndigheter beroende på deras storlek och graden av datoranvändning. Vid de stora centrala verken torde flera tjänstemän få engageras för detta, men vid de mindre myndigheterna och vid myndigheter med ringa datoranvändning bör funktionen naturligtvis kunna fullgöras på ett mer anspråkslöst sätt. En annan faktor som i detta sammanhang får beaktas är givetvis vilket insynsintresse som finns i resp. myndighets register. Jag vill vidare nämna att det i vissa fall kan vara lämpligt att tjänstemannen i fråga också ges till uppgift att internt inom den egna myndigheten ge upplysningar och vägledning i de nu aktuella frågorna.

En fråga som aktualiseras med anledning av de åtgärder som jag nu har redovisat är behovet av utbildning av personalen hos myndigheterna i offentlighetsfrågor. DALK gör vissa allmänna uttalanden om behovet av utbildning och slår fast att kunskaper om offentlighetslagstiftningen är nödvändiga hos dem som skall handlägga frågor om tillämpningen av offentlighetsreglerna och utformningen av ADB-system. DALK anser att det fortlöpande bör ankomma på myndigheterna att utbilda personalen i offentlighetsfrågor.

Det fåtal remissinstanser som yttrar sig i denna del betonar värdet av sådana åtgärder.

Jag vill för egen del erinra om att det vid sekretesslagens tillkomst underströks (prop. 1979/80:2 Del A s. 65) att utbildningen av de offentliganställda inte fick stanna vid insatser i samband med lagens ikraftträdande. Det borde ankomma på myndigheter vilkas verksamhet rymmer mera nämnvärda sekretessproblem att periodiskt informera den berörda personalen. Dessa uttalanden bör enligt min mening ha sin giltighet även när det gäller att rätt kunna hantera upptagningar för ADB ur offentlighetssynpunkt och avse både dem som ges ett särskilt ansvar inom detta område och övriga befattningshavare vid myndigheterna. Jag har tidigare nämnt att ett centralt framtaget informationsmaterial kan underlätta sådan utbildningsverksamhet (avsnitt 2.1).

2.5 Vissa andra frågor

2.5.1 Arkivering och gallring

Grundläggande för att en handling skall anses som en allmän handling och därför tillgänglig för var och en är att handlingen förvaras hos en myndighet. Av betydelse för offentlighetsprincipens faktiska innebörd är därför frågan om i vilken utsträckning myndigheterna är skyldiga att bevara handlingar som kommer in till eller upprättas hos dem. Denna fråga regleras emellertid inte i TF, sekretesslagen eller någon annan lag utan i föreskrifter på lägre nivå om arkivering och gallring, för statliga myndigheter främst i allmänna arkivstadgan (1961:590; ändrad senast 1978:778) och för kommunala

myndigheter i regler beslutade med stöd av 2 kap. 27 § kommunallagen (1977:179).

DALK har i 8 § LUA tagit in regler om arkivering och gallring såvitt avser ADB-upptagningar. Förutom hänvisningar till bestämmelser i ämnet i andra författningar innehåller paragrafen dels en föreskrift om vilka särskilda hänsyn som skall tas vid gallring av upptagningar för ADB, dels en bestämmelse om samråd med arkivmyndigheter i frågor som gäller bevarande och gallring av sådana upptagningar. De hänsyn som enligt förslaget särskilt skall tas vid gallring av ADB-upptagningar är ändamålet med ADB-användningen, enskildas rätt att ta del av upptagningarna, enskildas rättssäkerhet samt vetenskaplig forskning och därmed jämförlig verksamhet.

DALK:s förslag på denna punkt har fått ett blandat mottagande. Bl. a. myndigheter inom arkivväsendet tillstyrker förslaget, medan andra instanser anser att detta inte ger så mycket vägledning.

Jag vill för egen del, efter att ha samrått med chefen för utbildningsdepartementet, anföra följande. Syftet med offentlighetsprincipen förutsätter att myndigheterna bevarar handlingar i tillräcklig omfattning. Gallras alltför hårt i en myndighets bestånd av handlingar, kan den fria insynen i myndigheternas verksamhet försvåras eller hindras. Frågan om myndigheternas skyldighet att bevara handlingar har emellertid inte reglerats i TF utan i författningar på låg konstitutionell nivå. I offentlighetsprincipen får likväl anses ligga att en långtgående utgallring strider mot de grundsatser som TF vilar på (jfr prop. 1948:230 s. 125). Å andra sidan kan en utgallring av handlingar av mindre betydelse inte anses oförenlig med offentlighetsprincipen. Det ligger emellertid utom ramen för det föreliggande arbetet att ompröva vilken status reglerna om arkivering och gallring mer generellt bör ha. Jag anser det därför inte aktuellt att nu föreslå några förändringar i detta avseende. Regler om arkivering och gallring av allmänna handlingar bör således t. v. finnas kvar i föreskrifter av lägre valör än lag. Det saknas då enligt min uppfattning tillräckliga skäl att i lag ange vilka hänsyn som skall tas vid gallring av ADB-upptagningar och andra allmänna handlingar. Inte heller är det motiverat att i lag föreskriva om samråd med arkivmyndigheter i frågor som gäller bevarande och gallring av allmänna handlingar. Jag förordar sammanfattningsvis att de av DALK föreslagna föreskrifterna i 8 § LUA inte leder till några lagstiftningsåtgärder f. n.

Detta ställningstagande hindrar givetvis inte att andra åtgärder vidtas för att nå det syfte som DALK har haft med 8 § LUA. Jag vill erinra om att frågan om arkivering och gallring av ADB-upptagningar har behandlats i 1978 års budgetproposition. Med anledning av dataarkiveringskommitténs förslag i betänkandet (SOU 1976:68) Moderna arkivmedier uttalas där bl. a. att en aktiv bevakning från arkivmyndigheternas sida av arkivsynpunkterna i samband med att myndigheterna lägger upp sina ADB- och mikrofilmsystem bör kunna leda till besparingar och rationaliseringsvinster för staten samt ett

ökat tillgodoseende av forskningens materialanspråk. I detta sammanhang bör påpekas att denna bevakning givetvis också bör kunna leda till att offentlighetsprincipens krav bättre uppfylls. För att kunna fullgöra den aktuella bevakningsuppgiften har riksarkivet fr. o. m. budgetåret 1978/79 fått vissa personella förstärkningar (prop. 1977/78:100 bil. 12 s. 95 ff, KrU 1977/78:18, rskr 1977/78:153).

Riksarkivet har år 1979 i cirkulär (1979:679) om ändring i cirkuläret (1968:473) om tillämpningen av allmänna arkivstadgan den 10 november 1961 (nr 590) meddelat föreskrifter om bl. a. åtgärder med anledning av ändring av organisation och arbetssätt. Riksarkivet föreskriver därvid bl. a. att kontakt skall tas med arkivmyndigheten redan på planeringsstadiet när system som bygger på mikrofilmning eller ADB utformas.

Vad så gäller arkivfrågorna på det kommunala området har riksarkivet genom regeringsbeslut fått i uppdrag att efter samråd med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet utarbeta normalförslag till föreskrifter om arkivvården i kommuner och landstingskommuner samt att meddela allmänna råd om den kommunala arkivvården. Som Svenska kommunförbundet har framhållit i sitt remissyttrande över LUA synes det lämpligt att kompletterande anvisningar och råd angående upptagning för ADB hos kommunerna förs fram via de redan etablerade kanalerna. Förbundet har också påpekat att det för att tillgodose offentlighetsprincipens krav och övriga arkivvårdssynpunkter är berett att på vanligt sätt samråda med riksarkivet.

Den ordning som gäller för arkivering och gallring av myndigheternas allmänna handlingar, innefattande även upptagningar för ADB, torde enligt vad jag nu har redovisat på ett tillfredställande sätt kunna tillgodose de hänsyn som bör tas till offentlighetsprincipen, den enskildes rättssäkerhet samt forskningens intressen. När det gäller vilka hänsyn som särskilt bör tas vid gallring av upptagningar för ADB på grund av forskningsintressen vill jag erinra om att det ankommer på datainspektionen att med stöd av 6 § datalagen meddela föreskrifter om gallring av personregister som förs med hjälp av ADB. Datainspektionens rätt att besluta om gallring av sådana register omfattar såväl det statliga som de kommunala och enskilda områdena. Enligt datakungörelsen (1973:291) skall frågor om bevarande och gallring av personregister som förs med hjälp av ADB avgöras efter samråd med riksarkivet. För personregistren, liksom för andra ADB-register i statsverksamheten där riksarkivet har ett mer direkt ansvar för gallringen, gäller således regler som garanterar arkivmyndigheternas medverkan vid bevakningen av den vetenskapliga forskningens intressen.

Med hänsyn till det som nu har anförts får det anses obehövligt att nu vidta ytterligare åtgärder såvitt gäller arkivering och gallring av ADB-material.

2.5.2 Rätten till anonymitet m. m.

Enligt TF har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. I denna rätt anses ligga att den som önskar att ta del av en allmän handling inte behöver uppge vem han är eller vilket syfte han har (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1971 s. 348, 1977/78 s. 250, 253 och 1978/79 s. 212). Inte heller får en myndighet själv försöka identifiera den som vill utnyttja sin rätt att vara anonym. Det är emellertid tillåtet att en myndighet frågar den som vill ta del av en allmän handling, som faller under någon av sekretesslagens bestämmelser, om hans namn och syfte, i den utsträckning som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om handlingen får lämnas ut (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 81). I 8 § allmänna verksstadgan (1965 :600; 8 § ändrad 1977:1113) finns en föreskrift som ålägger chefen för en myndighet att se till att rätten till anonymitet upprätthålls. Vidare har i förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter tagits in en mera allmän erinran om att säkerhetsskyddet skall utformas med beaktande av enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar.

DALK förordar att i 9 § LUA skall tas in regler om rätt till anonymitet av samma slag som dem i 8 § allmänna verksstadgan. DALK:s förslag avser dock endast ADB-upptagningar. Säkerhetsåtgärder eller andra åtgärder som en myndighet vidtar till skydd för användningen av ADB skall enligt förslaget utformas under särskilt beaktande av reglerna om rätt till anonymitet.

DALK:s förslag biträds av en del remissinstanser. Andra är kritiska bl. a. av det skälet att det inte gäller alla typer av allmänna handlingar. Flera instanser pekar på svårigheter att beakta anonymitetsskyddet vid utformningen av myndigheternas säkerhetsskydd.

Fastän anonymitetsskyddet betraktas som en viktig beståndsdel i offentlighetsprincipen, har det reglerats endast ofullständigt i allmänna verksstadgan genom en föreskrift av begränsad räckvidd. Samtidigt kan man inte bortse från att mot rätten till anonymitet måste vägas behovet av sekretsskydd för myndigheternas allmänna handlingar, vare sig dessa utgörs av ADB-upptagningar eller andra handlingar. Hur denna avvägning skall utfalla i praktiken är det inte möjligt att ange generellt. Jag anser dock att det nu är motiverat att den för handlingsoffentligheten så väsentliga principen om anonymitetsskyddet flyttas över till en mer allmängiltig författning än allmänna verksstadgan. En sådan regel bör vidare inte ta sikte enbart på upptagningar för ADB utan avse samtliga slag av allmänna handlingar. Jag anser att övervägande skäl talar för att denna princip, som har härletts ur de regler som finns i 2 kap. TF, också tas in i grundlagen. Regeln om anonymitet kommer därmed att gälla både för statliga myndigheter och för kommunerna.

Jag förordar alltså att 2 kap. 14 § TF kompletteras med ett nytt tredje stycke som innebär att den som begär att få ta del av en allmän handling har rätt att vara anonym och inte behöver lämna uppgift om syftet med sin

begäran. En myndighet som skall pröva, om hinder föreligger mot att en handling lämnas ut till sökanden, måste dock få fråga denne vem han är och vilket syfte han har i den utsträckning som behövs för sekretessbedömningen. Jag föreslår att regeln utformas med beaktande härav.

2.5.3 Tid för tillhandahållande av utskrift

Enligt 2 kap. 12 § TF skall allmänna handlingar tillhandahållas på stället genast eller så snart det är möjligt. I 2 kap. 13 § TF finns inte något motsvarande krav på att avskrifter och kopior skall lämnas ut skyndsamt. Expeditionskungörelsen (1964:618; ändrad senast 1981:571) innehåller vissa föreskrifter om när expeditioner skall tillhandahållas. Bl. a. föreskrivs att expedition som på begäran utfärdas för annan än part skall tillhandahållas inom två veckor, om inte särskilda omständigheter föreligger (19 § andra stycket).

DALK föreslår att 17 § LUA skall innehålla en regel om skyndsam handläggning såväl vid tillhandahållande på stället som vid tillhandahållande genom utskrift. Bestämmelsen innebär att utlämnande i båda formerna skall ske genast eller så snart det är möjligt. Kravet på skyndsamhet gäller också tillhandahållande av uppgifter och upplysningar i övrigt som rör ADB-verksamheten.

De remissinstanser som uttalar sig om 17 § LUA är med något undantag kritiska mot förslaget. Bl. a. pekas på risken att utvidgningen av skyndsamhetskravet enligt 2 kap. 12 § TF till att gälla också utskrifter av ADB-upptagningar kan medföra att TF:s krav på skyndsamhet uppluckras.

Med den ståndpunkt som jag har intagit i fråga om en särskild lag om ADB-upptagningar är det inte aktuellt att vid sidan av TF ge föreskrifter om kravet på skyndsamhet vid tillhandahållande på stället. När det gäller avskrifter – inbegripet utskrifter av ADB-upptagningar (jfr prop. 1975/76:160 s. 189) – och kopior saknas f. n. regler om att denna form av tillhandahållande skall ske skyndsamt. Även om expeditionskungörelsen innehåller en bestämmelse om två veckors expeditionstid, kan det enligt min mening behövas en regel som säger att myndigheterna skall behandla en begäran att få en avskrift eller kopia skyndsamt. Jag vill bl. a. peka på att den som vill ta del av en allmän handling många gånger har svårt att bege sig till den myndighet där handlingen förvaras. Det är därför viktigt att han i stället har möjlighet att snabbt få ta del av handlingen genom en avskrift eller kopia.

Man bör enligt min uppfattning inte se utlämnande i form av utskrift som en sämre form än tillhandahållande på stället. Å andra sidan torde det av praktiska skäl inte vara möjligt att ha samma krav på snabbhet från myndigheternas sida vid den förra som vid den senare formen av utlämnande. Jag förordar på dessa skäl att det i en särskild bestämmelse föreskrivs att en enskilds begäran om en avskrift eller en kopia av en allmän

handling skall behandlas skyndsamt. Det är naturligt att denna bestämmelse tas in i 2 kap. 13 § TF där de nuvarande reglerna om dessa former av utlämnande finns.

Jag vill i anslutning till mitt nu framförda förslag framhålla att också upplysningar om innehållet i allmänna handlingar eller mera generellt om myndigheternas verksamhet bör behandlas med skyndsamhet. Det kunde därför också övervägas att komplettera servicebestämmelserna i sekretesslagen, allmänna verksstadgan och förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet i detta avseende. Som jag nyss nämnt har dock förvaltningsrättsutredningen nyligen föreslagit regler som gäller myndigheternas serviceskyldighet. Jag anser att dessa frågor lämpligen bör prövas i anslutning till detta förslag. Någon vidare åtgärd i dessa delar bör därför inte vidtas i detta sammanhang.

2.5.4 Avgifter

Den som önskar få en avskrift – inbegripet utskrift av ADB-upptagning – eller en kopia av en allmän handling kan vara skyldig att betala en avgift för avskriften eller kopian. Enligt 2 kap. 13 § TF gäller nämligen att den som önskar ta del av allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen. Hos de flesta statliga myndigheterna bestäms avgiften enligt expeditionskungörelsen. Fotokopior kostar t. ex. 3 kr. per sida, medan utskrifter av ADB-upptagningar kostar 4 kr. per sida. Omfattar en sådan utskrift mer än 50 sidor, fastställs avgiften av den utlämnande myndigheten. Samråd skall därvid ske med riksrevisionsverket i fråga om principerna för avgiftsuttaget. Inom det kommunala området bestäms avgifterna av kommunerna själva. Det statliga avgiftssystemet torde vara vägledande för kommunernas avgiftssättning. Stämpelskatteutredningen (B 177:06) har f. n. i uppdrag att se över reglerna om stämpelskatt och expeditionsavgift.

DALK har i 18 § LUA föreslagit en bestämmelse som innehåller dels en hänvisning till expeditionskungörelsen, dels en regel om att avgifter för utskrifter av ADB-upptagningar skall fastställas under särskilt hänsynstagande till offentlighetsprincipen. Enligt DALK:s mening bör man dessutom efter utredning i särskild ordning söka lägga fast generella avgiftsregler som gäller för ADB-upptagningar. DALK motiverar sitt nu lämnade författningsförslag med att det är otillfredsställande att avgifterna, bortsett från bestämmelsen i expeditionskungörelsen, fortsättningsvis får avgöras från fall till fall. DALK menar att det med hänsyn till vikten av att offentlighetsprincipen inte äventyras behövs en bestämmelse om att hänsyn skall tas till denna princip vid avgiftens bestämmande. DALK:s avsikt är att denna regel skall bli tillämplig både hos kommuner och hos staten.

Många remissinstanser uttalar sig i frågan om avgifter. Endast två instanser tar emellertid uttrycklig ställning till 18 § LUA, och båda avstyrker förslaget.

Förslaget att frågan om generella avgiftsregler skall utredas mottas däremot positivt av remissinstanserna. Ett stort antal instanser har synpunkter på principerna för avgiftssättningen.

Jag kan för egen del instämma i DALK:s grundläggande uppfattning att avgifter för avskrifter och kopior av allmänna handlingar inte får sättas så högt att offentlighetsprincipen äventyras. Jag är emellertid också av den uppfattningen att det f. n. saknas tillräckligt underlag för att man skall kunna ta ställning till en mer generell författningsreglering av frågan om avgiftssättning såvitt gäller ADB-upptagningar. Jag anser det inte heller meningsfullt att i en särskild bestämmelse ange någon allmän princip för hur avgiftssättningen bör ske. Enligt min mening bör dessutom samma principer för avgiftssättning gälla oavsett om handlingen utgörs av en teknisk upptagning eller är av konventionellt slag. Jag kan, efter samråd med chefen för budgetdepartementet, också upplysa att frågan delvis faller under stämpelskatteutredningens uppdrag. Jag finner med hänsyn härtill inte skäl att förorda den ytterligare utredning av ämnet som DALK nu har föreslagit. Man bör i första hand avvakta stämpelskatteutredningens kommande förslag. Min inställning innebär följaktligen att jag inte anser att en motsvarighet till 18 § LUA bör tas in i någon annan författning.

2.6 Kommersiellt utnyttjande m. m.

Syftet med den föreslagna lagen är enligt DALK bl. a. att underlätta enskildas tillgång till upptagningar för ADB som är allmänna handlingar. Man kan anta att lagen därmed även kommer att underlätta utnyttjandet av handlingsoffentligheten för s. k. kommersiella syften, varav adresserad direktreklam är den i den allmänna debatten om enskildas personliga integritet mest uppmärksammade företeelsen. Myndigheternas uppgifter kan också, påpekar DALK, användas för urval av uppgifter om olika, mindre grupper som kännetecknas av t. ex. etnisk, religiös eller nationell samhörighet. DALK:s utgångspunkt för sina bedömningar i denna del är att handlingsoffentligheten innebär att myndigheterna inte får efterfråga sökandens syfte med en begäran att få ta del av allmänna handlingar. Sökanden har också i princip rätt att vara anonym. Mot denna bakgrund har DALK, liksom i sitt tidigare delbetänkande (SOU 1978:54) Personregister–Datorer–Integritet, övervägt frågan om ev. begränsning av handlingsoffentligheten för att, som DALK anför, komma till rätta med nuvarande, av en del kritiserade, effekter av handlingsoffentligheten.

DALK uttalar att kommittén ansluter sig till uppfattningen att offentlighetsprincipen primärt bör fylla andra syften än kommersiellt utnyttjande av uppgifter som av förvaltningen samlats in för andra ändamål. Det måste emellertid enligt DALK finnas mycket starka skäl för att man skulle inskränka anonymitetsskyddet och rätten att ta del av handlingar utan någon ändamålsprövning. DALK anser att sådana skäl inte finns och föreslår

följaktligen inte någon särskild reglering i LUA som tar sikte på en begränsning av den kommersiella användningen av myndigheternas uppgifter. I den mån handlingsoffentligheten leder till icke önskade effekter får åtgärder enligt DALK övervägas inom ramen för andra regleringar, främst i datalagen, kreditupplysningslagen (1973:1173) och marknadsföringslagen (1975:1418).

Många remissinstanser ansluter sig till DALK:s uppfattning. Flera anser sålunda att en begränsning för kommersiellt utnyttjande kan öppna vägen till andra begränsningar. Flera menar också att frågan dessutom bör övervägas i andra sammanhang. Många anser emellertid att vissa begränsningar i handlingsoffentligheten är önskvärda. I flera yttranden pekas sålunda särskilt på behovet att begränsa möjligheterna till massuttag ur myndigheternas ADB-upptagningar. Man erinrar om att de principer om anonymitetsskydd och förbud mot ändamålsprövning som DALK åberopar som skäl mot en reglering inte uttryckligen framgår av TF, utan har utvecklats i praxis. Man anför att syftet med handlingsoffentligheten enligt TF är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Kommersiella ändamål faller följaktligen utanför TF:s syfte. Några myndigheter uppger att efterfrågan på uppgifter för uppenbarligen kommersiella ändamål är störande för myndigheternas normala verksamhet och att det därför finns skäl att införa begränsningar.

Jag vill för egen del erinra om att DALK enligt sina direktiv i och för sig inte nu haft i uppdrag att pröva ev. begränsningar i offentlighetsprincipen såvitt avser utlämnande av uppgifter för t. ex. kommersiella ändamål. Det är emellertid naturligt att kommittén mot bakgrund av den föreslagna lagens syfte, som är att underlätta tillgången till myndigheternas uppgifter, ånyo har tagit upp frågan till bedömning. Jag vill understryka att en begränsning av handlingsoffentligheten såvitt avser ADB-upptagningar inte kan ske utan att de grundläggande reglerna i TF ändras. Även om de problem som har refererats i det föregående i huvudsak är knutna till användningen av ADB-baserade uppgifter, bör enligt min mening samma grundläggande regler gälla, oavsett på vilket medium uppgifterna finns.

I likhet med DALK anser jag att det inte utan mycket starka skäl och efter noggranna överväganden kan komma i fråga att inskränka handlingsoffentligheten till vissa "godtagbara syften". Några sådana starka skäl har i vart fall enligt min mening inte kommit fram i det nu aktuella lagstiftningsärendet. Jag vill erinra om att jag nu också har förordat att principen om rätt till anonymitet vid begäran om utlämnande av allmänna handlingar blir grundlagsfäst. Jag delar således den slutsats som DALK har kommit fram till. Jag vill emellertid inte utesluta att hela frågan får tas upp till prövning på nytt (jfr avsnitt 2.1).

Jag vill dock i detta sammanhang erinra om att regleringen i datalagen beträffande det statliga person- och adressregistret SPAR har inneburit en önskvärd begränsning av myndigheternas möjligheter att vid sidan av TF:s

regler lämna ut uppgifter för t. ex. kommersiella ändamål ur ADB-register. Regleringen innebär i princip att uttag av personuppgifter som faller utanför TF:s ramar skall lämnas av den som är registeransvarig för SPAR. Datainspektionen kan meddela närmare föreskrifter om detta. Härigenom har man uppnått en viktig kontroll över användningen av offentliga uppgifter vid sidan av de ändamål för vilka de har samlats in. Effekten blir bl. a. att möjligheterna att hindra oönskade s. k. massuttag från myndigheternas personregister väsentligen ökat.

2.7 Aktiv informationsförmedling

DALK har enligt sina direktiv haft i uppdrag att undersöka möjligheterna att ta ADB-teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns hos myndigheterna. DALK talar om s. k. aktiv informationsförmedling till skillnad från passiv sådan, som avser den gängse handlingsoffentligheten.

DALK konstaterar inledningsvis att behovet av och kraven på en aktiv informationsförmedling först måste undersökas närmare innan några konkreta åtgärder kan föreslås. Kommittén har inte ansett det möjligt att inom ramen för sina direktiv göra en sådan analys. DALK har däremot pekat på några frågor som kan ha särskilt intresse vid den fortsatta diskussionen om hur en sådan informationsförmedling skall ordnas. DALK utgår från att den aktiva informationsförmedlingen måste ses som en fråga som är skild från handlingsoffentligheten. Man kan vidare utgå från att ADB-tekniken skall användas i en sådan verksamhet och att den tekniska utvecklingen med hemterminaler, teledata m. m. kan få en väsentlig betydelse. DALK redovisar också de viktigaste system för aktiv informationsförmedling som nu finns, såsom RÄTTSDATA. DALK förordar sammanfattningsvis att arbetet med en mer aktiv informationsförmedling drivs vidare men föreslår inte några konkreta lagstiftningsåtgärder. DALK:s förslag är däremot att en särskild utredning får i uppdrag att undersöka behovet av en sådan informationsverksamhet och hur den bör utformas. Bl. a. bör utredningen pröva frågor som gäller hur denna verksamhet organisatoriskt skall ordnas – t. ex. genom en särskild myndighet – och hur informationen skall tillhandahållas. En möjlighet som kommittén särskilt pekar på är att man inrättar ett särskilt s. k. basregister för förmedling av uppgifter till olika intressenter. Intresset av en aktiv informationsförmedling måste emellertid enligt DALK också vägas mot andra konkurrerande intressen, såsom hänsynen till personlig integritet, säkerhets- och sårbarhetsaspekter, kravet på arbetsro för myndigheterna m. m.

DALK:s överväganden rörande en aktiv informationsförmedling har väckt stort intresse hos remissinstanserna. Från åtskilliga håll uttalas att DALK:s överväganden i detta avsnitt är riktiga och väl underbyggda. Det saknas dock inte helt kritik för att DALK nu inte har redovisat några förslag

till omedelbara åtgärder. Några remissinstanser avvisar tanken på en särskild myndighet för information och tillsyn beträffande offentlighetsfrågor liksom förslaget om ett särskilt basregister. Ett flertal remissinstanser ansluter sig till uppfattningen att en aktiv informationsförmedling skall ses som en fråga som är skild från handlingsoffentligheten. Några instanser anser liksom DALK att det krävs en behovsanalys och kravspecifikation avseende denna typ av verksamhet. Några remissinstanser stöder också förslaget om en särskild utredning på området. Andra motsätter sig emellertid en sådan utredning. Många framhåller att det samhällsekonomiska läget kräver andra prioriteringar och att man har större möjligheter att nå ett gott resultat med mer sektoranknutna analyser.

Jag vill för egen del helt allmänt förklara att jag ansluter mig till uppfattningen att det ur många aspekter är önskvärt att den informationsmängd som myndigheterna besitter sprids till en vidare krets, även på annat sätt än genom den gängse handlingsoffentligheten. Det är uppenbart att den tekniska utvecklingen, främst den alltmer omfattande användningen av ADB för att lagra, bearbeta och sprida information, har förändrat förutsättningarna för att bedriva s. k. aktiv informationsverksamhet. Jag kan i många avseenden ansluta mig till de överväganden om en sådan informationsförmedling som har gjorts av DALK. Men jag vill också som DALK har redovisat framhålla att det ofta får anses ligga inom ramen för myndigheternas normala verksamhet att uppmärksamma och tillfredsställa önskemål om tillgång till den information som myndigheterna förfogar över. Det förhållandevis stora antalet informationssystem som nu är i drift, varav flera med omfattande informationsmängder, såsom RÄTTSDATA, visar att myndigheterna i inte ringa omfattning har tagit till vara de möjligheter att aktivt sprida information som här finns.

Jag ansluter mig också till DALK:s uppfattning att det inte nu är lämpligt eller möjligt med några konkreta åtgärder för att styra utvecklingen inom detta fält. Jag vill däremot inte på grundval av det material som finns tillgängligt i detta ärende ta ställning för DALK:s förslag om att informationsverksamheten skall utredas vidare. Det finns risker för att denna verksamhet byråkratiseras i onödan. Jag vill erinra om att utvecklingen hittills styrts, inte genom centrala, generella direktiv, utan av myndigheternas resurser och de behov som finns inom skilda sektorer av samhället att få ta del av myndigheternas kunskaper och information. Jag är således av den uppfattningen att det inte f. n. föreligger tillräckliga grunder för att besluta om en fortsatt utredning inom detta område. Frågan kan emellertid komma att prövas vidare i annat sammanhang.

3. Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.
2. lag om ändring i sekretesslagen (1981:100).

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4.*[1]

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

2 kap. 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.

Det nya andra stycket motsvarar delvis 17 § LUA. De allmänna övervägandena rörande förslaget finns i avsnitt 2.5.3.

I kravet på skyndsam handläggning av en begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ligger att saken skall behandlas med viss förtur. Den tvåveckorstid som gäller för flertalet statliga myndigheter enligt expeditionskungörelsen bör därför inte annat än undantagsvis utnyttjas helt. Det normala bör vara att en begäran om en avskrift eller kopia handläggs inom samma tid som om det hade gällt att handlingen skulle tillhandahållas på stället. Myndigheten bör alltså i regel pröva frågan om utlämnande och i förekommande fall lämna ut avskriften eller kopian genast eller så snart det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Givetvis kan också de övriga faktorer som får beaktas enligt 2 kap. 12 § TF få betydelse. Det får således godtas att myndigheten ges skälig tid att bedöma om handlingen är allmän och om det föreligger något hinder mot att en avskrift eller en kopia lämnas ut.

Med den moderna kopieringsteknik som de flesta myndigheter nu har tillgång till bör det enligt min mening inte erbjuda några större svårigheter för dem att uppfylla de krav som ställs upp. Särskilt i fråga om avskrifter eller kopior av ett större material kan det emellertid vara nödvändigt för

[1] Bilagan har uteslutits här. Förslagen är likalydande med dem som är fogade till propositionen.

myndigheten att ta längre tid på sig än om materialet skulle tillhandahållas på stället. Det kan också ta längre tid för myndigheten att lämna ut en utskrift av en ADB-upptagning än att tillhandahålla upptagningen på stället genom bildskärm eller liknande tekniskt hjälpmedel. I de fall en myndighet inte själv har tillgång till en dator måste naturligtvis myndigheten ges skälig tid att anlita en annan myndighets dator eller datorn hos en särskild servicebyrå, för att kunna tillhandahålla utskriften. Kravet på skyndsamhet måste alltså sättas betydligt lägre i sådana fall. Särskilt arkivmyndigheterna torde vara beroende av datorkapacitet utifrån.

2 kap. 14 §

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

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.

Det nya tredje stycket motsvarar 9 § LUA. Det har kommenterats i avsnitt 2.5.2 i de allmänna övervägandena.

Enligt tredje stycket har den som begär att få ta del av en allmän handling rätt att vara anonym. Detta betyder för det första att varken den myndighet till vilken begäran riktas eller någon annan myndighet får avkräva sökanden uppgift om hans namn. Myndigheterna får inte heller på annat sätt försöka ta reda på hans identitet (jfr JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 250). Vidare har sökanden rätt att slippa uppge syftet med sin begäran.

Det skydd som den nya bestämmelsen ger är dock inte utan undantag. Ibland kan det vara nödvändigt för den myndighet som skall pröva om en allmän handling får lämnas ut att veta vem sökanden är och hans syfte med begäran. Myndigheten kan nämligen behöva uppgifterna för att kunna ta ställning till om sekretess gäller för uppgifter i handlingen. Så t. ex. kan myndigheten behöva uppgifterna när den har att tillämpa en sekretessbestämmelse med ett s. k. omvänt skaderekvisit, dvs. när sekretess gäller för uppgifter, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan skada. Sådana sekretessregler gäller inom bl. a. socialtjänsten och sjukvården. En myndighet kan vidare behöva fråga efter identiteten och syftet hos en enskild som begär att på egen hand få ta del av en särskilt ömtålig gammal originalhandling (jfr 2 kap. 12 § andra stycket TF). Sökanden kan i de angivna fallen välja

mellan att antingen lämna de begärda upplysningarna eller avstå från att ta del av handlingen, i det sistnämnda fallet på det sätt han önskar.

Tredje stycket är också tillämpligt i de fall tillhandahållandet av en upptagning för ADB sker enligt den nya 15 kap. 10 § sekretesslagen, dvs. när den enskilde själv får använda en terminal e. d. hos en myndighet. Bestämmelsen hindrar dock inte att myndigheten, när det kan anses behövligt, frågar sökanden, om denne har tillräckliga kunskaper för att använda terminalen på egen hand.

Bestämmelsen om anonymitetsskydd kan i och för sig inte anses dispensera från regeln i 3 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) om att en besvärshandling skall vara undertecknad av klaganden. Det kan dock förutsättas att domstolarna liksom hittills tar hänsyn till anonymitetsskyddet när de prövar om besvär rätteligen har anförts i en fråga om utlämnande av en allmän handling. Vidare hindrar bestämmelsen inte att den som har fått ta del av en allmän handling efterforskas t. ex. därför att han skadat eller förstört handlingen.

Till skillnad mot DALK:s förslag innehåller departementsförslaget inte någon erinran om att säkerhetsåtgärder eller andra åtgärder som en myndighet vidtar till skydd för användningen av ADB skall utformas under särskilt beaktande av anonymitetsskyddet. På grund av TF:s karaktär av grundlag är det givet att myndigheterna skall beakta anonymitetsskyddet när de utformar åtgärder till skydd för användningen av ADB likaväl som andra säkerhetsåtgärder, t. ex. till skydd för sådana hemliga uppgifter och till skydd mot brott. När det gäller skyddet för hemliga uppgifter hos statliga myndigheter som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt kan vidare nämnas att det i 3 § (1981:421) förordningen om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter finns en uttrycklig erinran om att säkerhetsskyddet skall utformas med beaktande av enskildas rätt enligt TF att ta del av allmänna handlingar. Jag anser emellertid att det inte föreligger något behov av en liknande erinran i TF. Bestämmelsen i förordningen innebär t. ex. att myndigheterna har att ordna kontrollen av besökare så att enskilda kan ta del av allmänna handlingar utan att behöva avkrävas legitimation och så att anonymiteten inte på annat sätt röjs.

Ikraftträdande

Ett första riksdagsbeslut om ändring i TF kan fattas före det ordinarie riksdagsval som skall äga rum i september 1982 och ett andra beslut kan föreligga före det årets utgång. Därför föreslås att ändringarna i TF skall träda i kraft den 1 januari 1983.

4.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

De bestämmelser som f. n. finns i 15 kap. sekretesslagen avser alla myndigheter. De nya bestämmelser som jag föreslår införda i kapitlet gäller däremot endast de myndigheter som använder ADB. De har därför under en egen rubrik tagits in i ett särskilt avsnitt sist i kapitlet. Till följd härav har också 1–8 §§ försetts med en rubrik.

Allmänna bestämmelser

15 kap. 1 §

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.

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

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

I det nya tredje stycket har tagits in en erinran om att 13 § innehåller bestämmelser som innebär undantag från registreringsskyldigheten enligt 1 §. Undantaget avser upptagningar i ADB-register som är gemensamma för flera myndigheter.

Särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling

15 kap. 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. Vidare skall myndigheten 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.

Paragrafen, som är ny, motsvarar 3 § LUA. I fråga om de allmänna övervägandena rörande paragrafen hänvisas till avsnitt 2.2.

Bestämmelsen i första meningen innebär inget nytt krav på myndigheterna. Det torde emellertid förhålla sig så när myndigheterna skall införa nya eller ändrade ADB-system att många problem av teknisk och administrativ art står i förgrunden och att offentlighetsintressena riskerar att komma i skymundan. Genom första meningen framhävs att också offentlighetsprincipen måste beaktas i full utsträckning i sådana sammanhang.

Första meningen säger inte något om på vilket sätt myndigheterna skall lägga upp sin ADB-användning. Vad som kan vara lämpligt måste avgöras från fall till fall. Det kan kanske vara fråga om att skilja mellan ADB-upptagningar av olika offentlighetsstatus, så att allmänna och icke allmänna handlingar hålls isär och så att allmänna handlingar i görligaste mån fördelas på offentligt material och sådant som kan vara föremål för sekretess. Rutiner för utlämnande av utskrifter av ADB-upptagningar som är allmänna och icke hemliga handlingar kan behöva skapas som är särskilt anpassade till allmänhetens rätt att få ta del av upptagningarna osv. Hänsynen till offentlighetsprincipen måste dock ofrånkomligen vägas mot andra intressen. Vad det gäller är att myndigheterna skall göra en rimlig avvägning, där också tekniska och ekonomiska faktorer måste beaktas. Likaså måste givetvis hänsyn tas till att ADB-system måste vara anpassade till de krav som myndighetens verksamhet ställer så att databehandlingen inte blir orationell ur myndighetens synvinkel.

Syftet med bestämmelserna är att allmänheten skall ges samma möjligheter som myndigheterna att söka efter sådana uppgifter som finns i allmänna och offentliga handlingar. Föreskriften avser emellertid inte att binda myndigheterna vid bestämda tekniska lösningar. Det bör sålunda framhållas att regeln inte innebär att databehandlingen hos myndigheterna i fortsättningen måste vara baserad på terminalåtkomst. Valet mellan terminalbaserade eller s. k. satsvis arbetande system eller tänkbara kombinationer måste givetvis grundas på tekniska, ekonomiska och administrativa överväganden i varje särskilt fall.

Om myndigheten väljer ett terminalbaserat system blir andra meningen tillämplig. Den får då till följd att myndigheten skall överväga lämpligheten och behovet av s. k. presentationsterminaler, dvs. terminaler som medger att man tar del av den information som finns upptagen på elektronisk väg men som inte tillåter att man ändrar eller raderar ut upptagningarna i fråga. Också här måste naturligtvis de olika förhållanden som råder hos myndigheterna beaktas. Särskilt starkt är behovet av presentationsterminaler hos myndigheter som ofta får begäran om utlämnande av ADB-upptagningar. Det är vidare mera angeläget att t. ex. diarier som förs med hjälp av ADB kan vara tillgängliga via terminal än ADB-upptagningar som utgörs av utpräglat tekniska uppgifter som väderobservationer och andra mätvärden.

En annan faktor av betydelse är i vilken utsträckning det material som finns i en myndighets ADB-register är allmänna och icke hemliga handlingar. Om allmänhetens rätt att ta del av ADB-upptagningarna är begränsad, får behovet av presentationsterminaler för allmänhetens bruk anses mindre än om det offentliga materialet är stort. Så t. ex. kan det knappast finnas något behov att förse ordbehandlingsmaskiner eller liknande kontorstekniska hjälpmedel, där ADB-teknik används, med presentationsterminaler, eftersom man får utgå ifrån att dessa hjälpmedel endast innehåller utkast och andra produkter som inte är allmänna handlingar. Också en sådan

omständighet som tillgängliga resurser måste tas med i bedömningen. I nuvarande ekonomiska läge är det givetvis ofrånkomligt att kostnadsaspekten väger tungt när man bedömer om en myndighet bör anordna presentationsterminaler för allmänheten. Överväganden av det slag som nu har nämnts får alltså göras när man skall bedöma i vilken utsträckning det är möjligt att ordna en myndighets databehandling så att enskilda själva kan hantera terminaler och andra tekniska hjälpmedel.

De överväganden som alltså måste göras kan naturligtvis leda till olika lösningar hos olika myndigheter. Det bör framhållas att en presentationsterminal inte behöver stå enbart till allmänhetens tjänst utan kan användas också för myndighetens eget bruk. Å andra sidan kan det vara möjligt att låta allmänheten använda terminaler som primärt är avsedda för myndighetens eget bruk. En sådan lösning är dock knappast möjlig om man inte genom särskilda säkerhetsanordningar begränsar funktionerna hos en sådan terminal så att enskilda personer kan få använda dem. Det kan också ibland av t. ex. säkerhetsskäl vara svårt att låta allmänheten ha tillträde till den lokal där en terminal från arbetssynpunkt har sin rätta plats.

De överväganden som myndigheterna skall göra enligt paragrafen kan ofta lämpligen företas i ett sammanhang. Frågan om presentationsterminaler blir då ett inslag i den större frågan om vilka krav från offentlighetsintressenas sida som bör tillgodoses när ADB-system införs eller ändras. Om behovet av presentationsterminaler bedöms vara starkt, kan det leda till särskilda åtgärder i fråga om ADB-systemens tekniska utformning osv.

15 kap. 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.

I fråga om beslut, varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran enligt första stycket, tillämpas vad som är föreskrivet angående talan mot beslut som avses i 7 § första stycket.

Paragrafen är ny. Dess första stycke motsvarar 14 § LUA. De allmänna övervägandena återfinns i avsnitt 2.2.

Som framgår av de allmänna övervägandena skall paragrafen ses i samband med 9 §. Införs t. ex. presentationsterminaler hos en myndighet för att enskilda själva skall få använda dem för att ta del av ADB-upptagningar som är allmänna handlingar, skall givetvis allmänheten också ha rätt att utnyttja terminalerna. Det är innebörden av *första stycket*. Bestämmelsen är tillämplig också i sådana fall då en myndighet har skaffat terminaler för eget bruk men anordnat sin databehandling så att de kan upplåtas till allmänheten.

Paragrafen kompletterar de regler i 2 kap. 12 § TF som anger på vilka sätt en allmän handling skall tillhandahållas allmänheten på stället. Om förutsättningarna föreligger för att låta en enskild använda terminal, är dock myndigheten skyldig att tillhandahålla upptagningar på det sättet.

Allmänhetens tillgång till myndigheternas terminaler är inte oinskränkt. För det första gäller rätten att utnyttja terminaler o. d. utrustning bara sådana ADB-upptagningar som är att anse som allmänna handlingar hos myndigheten. Skyldigheten att upplåta terminal e. d. gäller därför inte, om sökanden därigenom får tillgång till ADB-upptagningar som inte är allmänna handlingar hos myndigheten. För det andra kan hinder mot att en ADB-upptagning lämnas ut föreligga på grund av sekretess.

Med anledning av vad som har sagts i ett remissyttrande bör framhållas att prövningen av om en ADB-upptagning får lämnas ut eller inte i princip ankommer på den myndighet som upplåter en terminal till en enskild. I vissa fall skall dock utlämnandefrågan prövas av en särskilt utsedd myndighet (jfr 2 kap. 14 § andra stycket TF). Själva prövningen av frågan om sekretess för ADB-upptagningar som en enskild kan få tillgång till via terminal e. d. kan göras på liknande sätt som när det gäller ett massuttag. Det betyder att en viss genomsnittsbedömning av materialet får göras (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 81).

Jag vill också peka på att den nu angivna begränsningen kan bli aktuell också i sådana fall då en terminal är placerad så att den enskilde kan få del av sekretessbelagda uppgifter redan genom att han får tillträde till den lokal där terminalen är uppställd. Detta torde ibland kunna vara fallet med terminaler inom försvarsmakten.

Ett tredje undantag från skyldigheten att tillhandahålla terminal e. d. föreligger, om det är fara att en ADB-upptagning förvanskas eller förstörs. Detta undantag kan bli aktuellt, om myndigheten saknar en särskild presentationsterminal eller någon annan terminal, vars funktion kan begränsas så att man inte via terminaler kan påverka ADB-upptagningens innehåll. Myndigheten bör även kunna ställa vissa krav på att den som vill använda sig av en terminal också kan hantera den. Är det fara för att terminalen förstörs eller skadas av den enskilde, kan således tillgång till terminalen vägras. Det torde dock bara i sällsynta fall finnas en sådan risk.

Skyldigheten att tillhandahålla en terminal eller annat tekniskt hjälpmedel är vidare begränsad, om hänsynen till arbetets behöriga gång hindrar att en enskild får tillgång till hjälpmedlet. Uttrycket "arbetets behöriga gång" återfinns i 15 kap. 4 och 5 §§ sekretesslagen. Vid tillämpningen av förevarande paragraf bör riktmärket för myndigheterna vara att en begäran av en enskild att få använda t. ex. en presentationsterminal skall prövas och – vid positivt ställningstagande – tillmötesgås omedelbart. Det kan dock vara nödvändigt att myndigheten får tid att pröva, om en ADB-upptagning skall anses som en allmän handling eller om det gäller sekretess för uppgifter i

upptagningen. Det kan också hända att sökanden får vänta därför att andra enskilda personer eller myndighetens personal använder tillgängliga terminaler. Bestämmelsen innebär också att en sökande som fått tillträde till en terminal kan få lämna denna, om myndigheten behöver använda den för någon brådskande angelägenhet.

Det bör framhållas att rätten att använda terminal avser såväl bildskärmsterminaler som terminaler som redovisar innehållet i en upptagning genom utskrift på papper. Om båda möjligheterna finns, har den enskilde dock ingen rätt att välja mellan dessa olika former av presentation av uppgifterna utan det får ankomma på myndigheten att bestämma om detta. Bestämmelsen ger inte heller den enskilde någon rätt att avgiftsfritt ta med sig utskrifter av en upptagning (jfr 2 kap. 13 § TF).

Innan jag lämnar bestämmelsen i första stycket vill jag understryka att de undantag som där uppställs självfallet inte får utnyttjas av myndigheterna på ett sådant sätt att syftet med första meningen i bestämmelsen motverkas. Myndigheterna bör tvärtom i all rimlig utsträckning försöka anordna sin terminalbaserade databehandling så att undantagsregeln i andra meningen inte behöver åberopas mot allmänheten.

Införs en rätt för enskilda att få ta del av sådana ADB-upptagningar som anses som allmänna handlingar genom att själva få utnyttja en terminal e. d., bör en sökande få föra talan mot ett beslut om avslag på hans begäran. Bestämmelser om en sådan talerätt har tagits upp i *andra stycket*. De innebär att talan mot ett avslagsbeslut får föras enligt samma regler som gäller i fråga om talan mot beslut varigenom någon har fått avslag på begäran att få ta del av en allmän handling, dvs. beslut som avses i 7 § första stycket. Huvudregeln är alltså att talan förs genom besvär hos kammarrätt med möjlighet att därifrån gå vidare till regeringsrätten utan att det för den skull krävs prövningstillstånd (jfr 35 § förvaltningsprocesslagen 1971:291). Vidare skall tillämpas de inskränkningar i talerätten som anges i 7 § tredje stycket och de särskilda regler om talan mot beslut av statsråd och myndigheter under riksdagen som åsyftas i 7 § fjärde och femte styckena.

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att talan inte kan föras mot det sätt på vilket en myndighet ordnar sin databehandling. I de fall där en myndighet har vägrat en enskild att själv använda en terminal och sökanden har överklagat beslutet är domstolens prövning alltså begränsad till frågan, om de förutsättningar som anges i första stycket är uppfyllda eller inte. Domstolen skall däremot inte pröva huruvida myndigheten hade bort ordna sin databehandling på ett annat sätt, så att allmänheten har terminalåtkomst till ADB-upptagningarna hos myndigheten.

Jag vill tillägga att regeln i 9 § expeditionskungörelsen (1964:618, 9 § ändrad senast 1977:131) om avgiftsfrihet i mål och ärenden om utlämnande av allmän handling även utan någon ändring torde vara tillämplig i mål och ärenden om utlämnande av allmän handling i den formen att den enskilde själv får utnyttja en terminal e. d. hos en myndighet.

15 kap. 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.

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,
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.

I beskrivningen skall dock uppgift enligt andra stycket utelämnas, om det behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Paragrafen är ny och motsvarar 6 och 7 §§ LUA. Allmänna överväganden i fråga om paragrafen finns i avsnitt 2.3.

Definitionen av ADB-register i *första stycket* ansluter till definitionen av personregister i 1 § datalagen. I fråga om begreppen i definitionen kan därför hänvisas till datalagens förarbeten (prop. 1973:33 s. 118). I DALK:s förslag används också ordet system. Eftersom detta ord till innebörden till stor del sammanfaller med begreppet register har endast det senare uttrycket använts i departementsförslaget.

En förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att ha en beskrivning på ett ADB-register är enligt första stycket att registret till någon del utgör allmän handling och att beskrivningen inte är obehövlig från offentlighetssynpunkt. Är ett ADB-register bara av liten betydelse för allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, kan alltså beskrivningen undvaras. Utgångspunkten för en myndighets bedömning av behovet av en registerbeskrivning bör vara att beskrivningen skall finnas. Endast om det står någorlunda klart att fördelarna med beskrivningen från offentlighetssynpunkt skulle vara obetydliga, bör myndigheten kunna betrakta sig som befriad från skyldigheten att ha en beskrivning. När så får anses vara fallet får bedömas allt efter omständigheterna i den enskilda situationen. Är inslaget av offentligt material litet i ett register, kan det vara ett skäl för en myndighet att underlåta att ha en beskrivning av detta. Också sådana faktorer bör kunna beaktas som den utsträckning i vilken allmänheten brukar begära att få ta del

av registerinnehållet och registrets betydelse för myndighetens verksamhet över huvud taget. Det torde dock vara mera sällan som de nu nämnda faktorerna bör leda till att en myndighet underlåter att ha en beskrivning. Om ett ADB-register innehåller upptagningar som bara delvis anses som allmänna handlingar hos myndigheten, behöver beskrivningen bara omfatta det registerinnehåll allmänheten har rätt att ta del av.

De två första punkterna i *andra stycket* torde inte kräva några närmare kommentarer. Beträffande punkt 3 kan sägas att uppgifter som en myndighet är förhindrad att få tillgång till på grund av föreskrifter som datainspektionen har utfärdat med stöd av 6 § datalagen inte behöver beskrivas. Punkt 4 innebär att en myndighet i sin beskrivning av ett ADB-register skall ange hos vilka andra myndigheter som registret också anses förvarat. Med punkt 5 åsyftas sådana terminaler o. d. som den enskilde kan få utnyttja med stöd av 15 kap. 10 § sekretesslagen.

Punkt 6 innebär inte att en myndighet skall ange alla sekretessbestämmelser som teoretiskt kan tänkas bli tillämpliga på uppgifter i ett ADB-register. Ett så långtgående krav vore orealistiskt. Däremot förhåller det sig oftast så att vissa sekretessbestämmelser företrädesvis tillämpas hos en myndighet. Det kan i och för sig röra sig om många bestämmelser. Avsikten med punkt 6 är att allmänheten skall kunna få en så god bild som möjligt av vilka sekretessbestämmelser som kan tänkas hindra att uppgifter ur registret lämnas ut. Denna redovisning bör lämpligen knyta an till de olika typer av uppgifter som förekommer i registret. En myndighet som tvekar om att ta med en sekretessbestämmelse i en beskrivning bör hellre ta med bestämmelsen än utelämna denna.

I punkt 7 slutligen avses den tjänsteman som har till uppgift att lämna allmänheten vägledning beträffande myndighetens ADB-användning enligt vad som har anförts i avsnitt 2.4. Under tid då denne inte är i tjänst bör anges vem som i hans ställe kan ge allmänheten upplysningar om myndighetens ADB-användning.

Givetvis är det ingenting som hindrar en myndighet från att lämna mera fullständiga beskrivningar av sina ADB-register än vad som föreskrivs i paragrafen. Denna uppställer bara en viss minimistandard.

Som har nämnts i den allmänna motiveringen är det lämpligt att en beskrivning av ett ADB-register som är gemensamt för flera myndigheter upprättas av den myndighet som har huvudansvaret för registret. Om det behövs, kan sedan denna beskrivning kompletteras hos de andra myndigheter som är anslutna. Det bör eftersträvas att registerbeskrivningarna ges en sådan utformning att de kan förstås även av den som inte är särskilt insatt i ADB-tekniken. Många av de uppgifter som skall finnas kan i fråga om personregister troligen hämtas från ansökningar och anmälningar till datainspektionen, låt vara att uppgifterna kanske behöver anges på ett något annorlunda sätt än i dessa handlingar. För att beskrivningarna skall vara lättfattliga bör de inte vara alltför utförliga. Det bör från allmänhetens

synpunkt vara bättre med korta och lättlästa beskrivningar än med långa och detaljerade. Kravet på enkelhet bör dock inte drivas därhän att beskrivningarna inte säger något konkret om myndigheternas ADB-användning. Givetvis kan förhållandena hos olika myndigheter skilja sig åt så, att den utformning som är lämplig på ett håll inte är lämplig på ett annat.

En myndighet som använder ADB i sin verksamhet och som är skyldig att ha en beskrivning skall givetvis hålla beskrivningen tillgänglig för allmänheten. Detta följer av offentlighetsprincipen. För att sekretesskäl inte skall hindra att en enskild tar del av beskrivningen, får de uppgifter som beskrivningen skall innehålla enligt de olika punkterna i paragrafen bara tas med i den utsträckning hinder inte möter på grund av sekretess. Detta framgår av *tredje stycket*, som är utformat efter förebild av 15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen. I undantagsfall kan tredje stycket innebära att någon beskrivning inte kan upprättas.

15 kap. 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.

Paragrafen motsvarar 10 § andra stycket LUA. I avsnitt 2.4 återfinns de allmänna övervägandena i fråga om de nya reglerna. I detta avsnitt har bl. a. redovisats att bestämmelser om myndigheternas service mot allmänheten finns i många författningar. Begreppet särskilda upplysningar markerar att det här är frågan om en serviceskyldighet för myndigheterna som går utöver tidigare gällande regler.

Den upplysningsskyldighet som sålunda har införts innebär att det inte räcker för en myndighet att tillhandahålla den beskrivning av ett ADB-register som skall finnas enligt 11 §. Därutöver skall myndigheten lämna uppgifter om hur den enskilde rent praktiskt skall gå till väga för att kunna utnyttja sin rätt att ta del av sådana ADB-upptagningar som är allmänna och icke hemliga handlingar. Det kan t. ex. vara fråga om att inom rimliga gränser ge instruktioner om hur en presentationsterminal används. Också andra upplysningar som hänger samman med den speciella ADB-tekniken kan behöva lämnas. Givetvis är det inget som hindrar en myndighet från att ge den behövliga informationen i skriftlig form, t. ex. som en handledning i hur en presentationsterminal används. Ett sådant tillvägagångssätt befriar emellertid inte myndigheten från skyldigheten enligt förevarande paragraf att gå den enskilde till handa med den ytterligare vägledning som han kan behöva.

Den föreskrivna serviceskyldigheten är begränsad till vad sökanden behöver få veta för att kunna ta del av en ADB-upptagning som är allmän

handling. Sökanden kan däremot inte med stöd av stadgandet begära att myndigheten därutöver skall lämna honom mera allmänna upplysningar om t. ex. den teknik och de administrativa rutiner som tillämpas hos myndigheten i fråga om datoranvändningen.

15 kap. 13 §

Om upptagning för automatisk databehandling förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar form, är endast den myndighet som gör införingen registreringsskyldig enligt 1 §.

De allmänna övervägandena i fråga om denna paragraf, som saknar motsvarighet i LUA, återfinns i avsnitt 2.3.

Undantaget från registreringsskyldigheten enligt 1 § avser det fallet att flera myndigheter är anslutna till ett och samma ADB-register och t. ex. genom terminaler har tillgång till uppgifterna i registret. Om någon av myndigheterna tillför registret en ADB-upptagning, kan denna vara att anse som en inkommen eller upprättad allmän handling hos den myndigheten. Genom att upptagningen genom införingen i registret blir tillgänglig också hos de andra myndigheter som har åtkomst till detta, kan upptagningen enligt 2 kap. 6 § TF anses som en inkommen allmän handling hos dessa myndigheter. I praktiken har de emellertid ingen möjlighet att uppfylla den skyldighet att i så fall registrera upptagningen som skulle åligga dem enligt 1 §. Undantaget i förevarande paragraf från registreringsskyldigheten innebär att endast den myndighet som tillför ADB-registret upptagningen är skyldig att registrera denna som en allmän handling. De andra myndigheterna är alltså befriade från registreringsskyldigheten.

Ikraftträdande m. m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982. I fråga om ADB-register som har börjat användas före ikraftträdandet skall beskrivning enligt 15 kap. 11 § hållas tillgänglig senast den 1 januari 1983.

Huvuddelen av de föreslagna ändringarna i sekretesslagen bör träda i kraft den 1 juli 1982. I fråga om den nya 11 § som innehåller kravet på att myndigheterna skall ha beskrivningar av befintliga ADB-register torde emellertid en viss övergångstid behövas så att beskrivningarna hinner upprättas. Därför föreslås att beskrivning av ADB-register, som har börjat användas före den 1 juli 1982, skall hållas tillgänglig senast den 1 januari 1983. Ingenting hindrar givetvis de myndigheter som hinner upprätta beskrivningar dessförinnan att göra detta. Tvärtom är det önskvärt att beskrivningarna finns tillgängliga för allmänheten så snart som möjligt.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1981:100).

Eftersom ändringen i sekretesslagen inte avser lag om begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar (dvs. föreskrifter om undantag från offentlighetsprincipen) och inte heller annan lag som nämns i 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen, bör lagrådets yttrande företrädesvis avse förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1981-10-20

Närvarande: justitieråden Fredlund, regeringsrådet Brodén, justitieråden Palm.

Enligt lagrådet den 15 oktober 1981 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde samma dag har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för justitiedepartementet beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

I beslutet har angetts, att lagrådets yttrande företrädesvis borde avse förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Göran Regner.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet:*

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-10-29

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Petri

Proposition om offentlighetsprincipen och ADB

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande[1] över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Föredraganden upplyser att lagrådet har lämnat förslagen utan erinran och hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

[1] Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 15 oktober 1981.

Innehållsförteckning

Proposition 1
Propositionens huvudsakliga innehåll 1
Lagförslag 2
1 Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen 2
2 Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) 3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 15 oktober 1981 7
1 Inledning 7
2 Allmän motivering 8
2.1 Allmänna synpunkter på behovet av åtgärder för att motverka att handlingsoffentligheten urholkas 8
2.2 Krav på myndigheternas ADB-system 18
2.3 Registrering och dokumentation 26
2.4 Service och information till allmänheten m. m. 33
2.5 Vissa andra frågor 36
2.5.1 Arkivering och gallring 36
2.5.2 Rätten till anonymitet m. m. 39
2.5.3 Tid för tillhandahållande av utskrift 40
2.5.4 Avgifter 41
2.6 Kommersiellt utnyttjande m. m. 42
2.7 Aktiv informationsförmedling 44
3 Upprättade lagförslag 46
4 Specialmotivering 46
4.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen . 46
4.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) 49
5 Hemställan 58
6 Beslut 58

Bilagor

Bilaga 1 Kommitténs sammanfattning av sitt förslag ..... se del B
Bilaga 2 Kommitténs lagförslag ..... –"–
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden ..... –"–
Utdrag av lagrådets protokoll den 20 oktober 1981. 59
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 1981 60
Innehållsförteckning 61

Bilaga 1

Kommitténs sammanfattning av sitt förslag

28.1 Handlingsoffentligheten och ADB – nuläge (avd. 1)

I enlighet med direktiven har DALKs arbete delats in i olika huvuduppgifter. En, tills vidare avslutad, huvuduppgift har varit att göra en översyn av datalagen och att föreslå författningsregler för SPAR.

En annan huvuduppgift för DALK rör datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen. Här skall DALK beakta önskemålet att användningen av ADB-teknik inte får urholka offentlighetsprincipen, vilket kan påkalla särskilda åtgärder. Kommittén skall också pröva möjligheterna att ta teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen. Det är den nu återgivna huvuduppgiften som tas upp i detta delbetänkande.

Därefter återstående huvuduppgifter gäller utnyttjandet av datorer inom administration och näringsliv som en internationell företeelse och behovet av lagbestämmelser i detta sammanhang samt behovet och utformningen av en generell personregisterlag som på sikt sannolikt bör ersätta datalagen. Dessa båda frågor tas dock inte upp i detta betänkande.

Offentlighetsprincipen kan traditionellt delas in i tre olika led; den s. k. förhandlingsoffentligheten, den s. k. partsoffentligheten och handlingsoffentligheten. Det är det sist nämnda ledet – grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet – som bildat utgångspunkten för de överväganden om datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen, som det nu förevarande delbetänkandet innehåller.

Betänkandet innehåller fyra, sinsemellan ganska fristående, avdelningar. Den inledande avdelningen innehåller (2 kap.–8 kap.) en redovisning av gällande lagstiftning, pågående debatt och andra fakta som man enligt DALKs mening behöver känna till för att kunna ta ställning till frågan hur ADB påverkat handlingsoffentligheten och vilka åtgärder som nu kan vara påkallade. Den innehåller också (9 kap.) de allmänna riktlinjerna för DALKs överväganden i fråga om behovet av åtgärder. Såsom bl. a. där utvecklas närmare har man på senare tid genom ändringar i 2 kap. TF sökt komma till rätta med olika problem, som hänger samman med handlingsoffentlighetens tillämpning på ADB-lagrad information. Trots detta delar DALK uppfattningen att ytterligare åtgärder nu med hänsyn till utvecklingen behövs inom området handlingsoffentligheten och ADB. Det finns en rad förslag och önskemål om vad som bör göras, vilka DALK ställt samman och särskilt beaktat.

När man överväger behovet av åtgärder kan man dock självfallet inte okritiskt utgå från en katalog över förslag, önskemål och andra synpunkter. Man måste också ta hänsyn till andra faktorer som påverkar bedömningen. Hit hör då först och främst nu gällande regler i 2 kap. TF om handlingsof-

fentlighetens innebörd beträffande ADB-medierna. Andra faktorer som måste vägas in i bilden är kravet på arbetsro för myndigheterna, omsorgen om de registrerades personliga integritet, datalagen, kostnaderna, önskemålen att hindra ett oönskat utnyttjande av det allmännas ADB-material för rent kommersiella syften samt sekretess-, säkerhets- och sårbarhetsaspekter.

Det finns risk för en viss övertro på att nya tekniska metoder skall kunna lösa alla informations- och kommunikationsproblem, kanske på bekostnad av de mänskliga kontakter som säkert alla behöver. Man bör dock enligt DALKs mening inte ensidigt rikta in ansträngningarna på avancerade och dyrbara datorbaserade lösningar. Om informationsförmedling via datorer och datornät betraktas som det enda alternativet kommer man lätt att förbise förbättringar som kan åstadkommas med tämligen enkla medel.

28.2 Behovet av grundlagsändring (avd. 2)

Gällande regler om handlingsoffentligheten finns i 2 kap. TF. Reglerna är, efter grundlagsändring som trätt i kraft år 1978, numera uttryckligen tillämpliga också på s. k. tekniska upptagningar, däribland magnetband, skivminnen och andra s. k. upptagningar för ADB.

I debatten om hur ADB påverkat handlingsoffentligheten har man pekat på att den tekniska utvecklingen när det gäller metoderna för informationsbehandling och samhällsutvecklingen överhuvudtaget lett till att man kanske nu bör ompröva handlingsoffentlighetens traditionella innebörd. I det sammanhanget uppkommer vidare frågan om de åtgärder, som DALKs direktiv efterlyser för att ADB inte skall urholka handlingsoffentligheten, kan och bör vidtas utan grundlagsändring. Ytterligare en fråga som särskilt nämns i DALKs direktiv gäller lämpligheten av att särreglera ADB-medierna i TF. Dessa frågor berörs i avdelning 2.

DALK har särskilt övervägt om det från de nämnda utgångspunkterna nu är påkallat att göra ingrepp i 2 kap. TF. Kommittén anser dock inte att detta är nödvändigt eller lämpligt.

DALK utgår därför vid sin bedömning av behovet av åtgärder från att handlingsoffentligheten och 2 kap. TF, trots ADB-teknik och andra förändringar i samhället, skall ha samma principiella innebörd i fortsättningen som för närvarande.

Enligt DALKs mening bör alltså förekomsten av ADB inte nu utgöra motiv för grundlagsändringar. Det finns nämligen bl. a. stor risk för att sådana ändringar, med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen, mycket fort blir föråldrade. I stället bör man pröva att genom tillämpningsföreskrifter i form av lag konkretisera och precisera grundlagen och därmed om möjligt skapa mer uttömmande och mer lätthanterliga förhållningsregler om handlingsoffentligheten och ADB — både för myndigheterna och för allmänheten. Dessa regler kan då på ett enklare och snabbare sätt än genom

grundlagsändring vid behov anpassas till nya erfarenheter, till den tekniska utvecklingen eller till andra nya förhållanden, som med största sannolikhet kommer att fortlöpande påverka bestämmelserna.

Det finns förslag om att den nuvarande dokumentationsregeln i 14 § datalagen bör föras över till 2 kap. TF. DALK har prövat detta förslag men anser inte heller en sådan grundlagsändring motiverad. DALK förordar i stället att regeln i 14 § datalagen tas in i en ny lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB, som bygger på 2 kap. TF i nu gällande lydelse och som enligt DALKs mening behövs för att motverka risken för att ADB urholkar handlingsoffentligheten.

28.3 Urholkning av handlingsoffentligheten (avd. 3)

28.3.1 Inledning

DALKs förslag till åtgärder för att ADB inte skall urholka handlingsoffentligheten redovisas i avdelning 3.

DALK har av närmare anförda skäl inte gjort några mer ingående jämförelser mellan förr och nu när det gäller tillämpningen av handlingsoffentligheten. DALKs modell för arbetet i nu diskuterad del har i stället varit att, på grundval av grundlagsbestämmelserna i 2 kap. TF, i form av en ny lag söka konkretisera handlingsoffentligheten i praktiska tillämpningsregler för myndigheterna och för allmänheten. Med allmänheten avses då såväl enskilda personer som politiska partier, intresseorganisationer och andra sammanslutningar, massmedia, forskare, företag och andra utnyttjare av handlingsoffentligheten. Avsikten är att den nya lagen tydligare skall spegla syftet med handlingsoffentligheten samt de krav som principen ställer på myndigheternas ADB-verksamhet och arbetsrutinerna kring denna verksamhet.

De nya bestämmelser DALK föreslår gäller i enlighet med direktiven enbart upptagningar för ADB. Kommittén har alltså inte behandlat allmänna handlingar i annan form. Den nya lagen innehåller inledande bestämmelser, som anger att lagen såvitt gäller upptagningar för ADB innehåller kompletterande regler till 2 kap. TF och att myndigheterna vid utformningen av sina ADB-system särskilt måste beakta handlingsoffentlighetens krav. Därutöver finns närmare regler om registrering (diarieföring), dokumentation, arkivering och gallring, rätten till anonymitet m. m., service och information, tillhandahållande av uppgifter, avgifter samt besvär.

28.3.2 Registrering (diarieföring) av upptagning för ADB

Det är uppenbart att diarieföringen har mycket stor betydelse för den praktiska tillämpningen av handlingsoffentligheten. Det är därför tillfredsställande att man nu genom den nya sekretesslagen (1980:100) skapat

särskilda lagregler i ämnet som stryker under detta. De nya reglerna är dessutom bindande både för de statliga och de kommunala myndigheterna. Det bör dock betonas att diarieföringen eller annan registrering saknar betydelse när det gäller den rättsliga frågan om en upptagning för ADB eller annan handling är att anse som allmän eller inte.

I förarbetena till den nya sekretesslagen finns inte någon egentlig diskussion av de särskilda problem som kan finnas i samband med registrering av upptagning för ADB. DALK har därför övervägt om det i den nya lag som kommittén föreslår behövs ytterligare bestämmelser. DALK anser dock att man får nöja sig med de generella regler som finns i 15 kap. 1 och 2 §§ i sekretesslagen och med en hänvisning till dessa bestämmelser i den nya lag kommittén förordar. Reglerna i sekretesslagen skapar garantier för insyn i myndigheternas verksamhet också när det gäller ADB-teknikens användning i den meningen, att förekomsten av ADB-lagrad information hålls offentlig och öppen. Längre kan man nu inte komma genom bestämmelser om diarieföring. Genom hänvisningen till sekretesslagen i DALKs lagförslag betonas att de nya reglerna om diarieföring också gäller upptagningar för ADB.

28.3.3 Dokumentation av upptagningar för ADB m. m.

Vid sidan av registreringen av de allmänna handlingar som finns hos myndigheterna är det av väsentlig betydelse för offentlighetsprincipens tillämpning i praktiken vilka allmänna handlingar myndigheterna upprättar, tar emot och bevarar. Myndigheternas verksamhet måste i tillräcklig omfattning dokumenteras i skrift eller därmed jämförlig form som i praktiken tillåter den insyn handlingsoffentligheten är till för att värna. Inte minst när det gäller myndigheternas ADB-system är detta en mycket betydelsefull faktor. Såvitt gäller personregister finns också särskilda bestämmelser om dokumentation i 14 § datalagen.

När det gäller dokumentationsregeln i 14 § datalagen har det, såväl vid lagens tillkomst som därefter, framförts att regeln bör föras över till t. ex. sådan lagstiftning som rör myndigheternas handläggning av mål eller ärenden eller till TF. Kommittén anser att den på ett naturligt sätt hör hemma i en lag som syftar till att komplettera de allmänt hållna bestämmelserna om upptagningar för ADB i 2 kap. TF. Kommittén föreslår därför att regeln förs över från datalagen till den nya lag med nyss angiven innebörd som DALK förordar.

Regeln i 14 § datalagen överlåter åt varje myndighet att självständigt bestämma om undantag från dokumentationsskyldigheten och därmed om begränsning av insynsmöjligheterna.

Dokumentationsregeln har dock stort värde från bl. a. offentlighetssynpunkt. Den har också nära samband med arkivbildningen. DALK anser därför att myndigheterna bör samråda med riksarkivet eller annan arkiv-

myndighet rörande principerna för undantag från huvudregeln i dc, sannolikt tills vidare få, fall då undantag kan bli aktuellt. Kommittén föreslår en särskild bestämmelse om detta.

När det härefter gäller behovet av dokumentation om myndigheternas ADB-system har man i många sammanhang betonat vikten av att det finns överskådliga och lätt tillgängliga förteckningar o. d., som ger allmänheten möjlighet att få veta vad slags ADB-material som finns hos myndigheterna. Även enligt DALKs mening krävs, vid sidan av register över inkomna och upprättade handlingar, sådan information rörande myndigheternas ADB-system.

Från offentlighetssynpunkt, dvs. för att främja överblick över och orientering i det ADB-material över vilket myndigheterna förfogar, krävs enligt DALKs mening två slag av skriftlig information rörande detta; dels en förteckning över de ADB-system som är tillgängliga för myndigheten i dess verksamhet, dels en närmare beskrivning av systemen. Dessa förteckningar och beskrivningar bör hos myndigheterna hållas lätt tillgängliga för allmänheten. Med tanke på syftet är det självfallet av vikt att innehållet är så utformat att även den, som inte är datateknisk specialist eller närmare känner till de beskrivna ADB-systemen, har faktiska möjligheter att tillgodogöra sig informationen.

Vad som i första hand behöver dokumenteras på nyss beskrivet sätt är system i drift. Det är i det sammanhanget viktigt att dokumentationen också visar förekommande förbindelser mellan olika system via terminal eller annan direkt förbindelse.

Förteckning över ADB-användningen bör finnas hos varje myndighet som utnyttjar ADB i sin verksamhet. Systembeskrivning bör finnas hos den som är ansvarig för drift och underhåll av de ADB-system som de användande myndigheterna bör vara skyldiga att förteckna. DALK föreslår också närmare regler om vad sådan förteckning och beskrivning bör innehålla. Med hänsyn till de skiftande förhållanden som råder hos de statliga och kommunala myndigheterna är det dock inte lämpligt att i lagen med generell verkan föreskriva alltför detaljerade bestämmelser. Den lagregel som behövs ger därför visst utrymme för myndigheten själv att bestämma dokumentationens omfattning.

Ett viktigt mål med den nya regeln uppnås ändå; nämligen betoningen av att dokumentation av ADB-system inte bara är en intern myndighetsfråga och en teknisk fråga, utan även en fråga som i hög grad rör offentlighets-principen.

28.3.4 Arkivering och gallring

En omständighet som också i betydande grad påverkar den faktiska innebörden av offentlighetsprincipen är vilka arkiverings- och gallringsregler

som tillämpas hos myndigheterna. Dessa regler bestämmer hur länge allmänna handlingar finns tillgängliga. Därmed blir de också avgörande för frågan hur länge de insynsmöjligheter, som offentlighetsprincipen medger, i praktiken blir användbara. Grundprincipen i fråga om såväl de statliga som de kommunala myndigheternas arkiv, att arkivhandlingar skall bevaras och att gallring är undantag från denna huvudregel, är alltså av stor betydelse för handlingsoffentligheten.

Enligt DALKs uppfattning kan upptagningar för ADB inte betraktas som någonting fristående, skarpt avgränsat från myndigheternas verksamhet i övrigt. Tvärtom måste upptagningarna för ADB, både i arkivsammanhang och i övrigt, ses som en integrerad del av myndigheternas totala verksamhet. Man får alltså enligt DALKs mening inte, såsom hittills nog ofta varit fallet, se gallrings- och arkiveringsfrågorna i ADB-sammanhang som en i första hand teknisk och ekonomisk fråga. I stället är det upptagningarnas betydelse för handlingsoffentligheten, för förvaltningsverksamhetens bedrivande, för den enskilde medborgarens rättssäkerhet och för den framtida forskningen som, vid sidan av ändamålet med förekommande register och system, bör vara avgörande. Det behövs därför bestämmelser av vilka framgår att myndigheterna vid användningen av ADB är skyldiga att särskilt beakta arkiverings- och gallringsfrågorna och att därvid speciellt ta hänsyn till det nyss anförda. Sådana bestämmelser finns i den nya lag DALK föreslår.

För att komma ifrån risken för att upptagningar för ADB betraktas som fristående enheter i stället för arkivdelar bör myndigheterna enligt DALKs mening på ett tidigt stadium söka ta till vara de arkivvårdande myndigheternas sakkunskap och erfarenheter. Myndigheterna bör därför redan vid planering och uppbyggnad eller ändring av större ADB-system samråda med vederbörande arkivmyndighet. Också en erinran om detta har tagits in i den nya lagen.

28.3.5 Rätten till anonymitet m. m.

Handlingsoffentligheten innebär att den som vill ta del av allmän och offentlig handling inte behöver ange något skäl för sin begäran. Han behöver inte heller uppge sitt namn eller andra identitetsuppgifter utan har rätt att vara anonym bortsett från det fallet att en efterfrågad handling faller in under de särskilda sekretessreglerna.

DALK delar uppfattningen att rätten till anonymitet är en av handlingsoffentlighetens viktigaste beståndsdelar, som inte bör rubbas. I den konflikt mellan handlingsoffentligheten och säkerhetskraven, som onekligen kan uppstå när det gäller myndigheternas ADB-verksamhet, får därför säkerhetsåtgärderna anpassas efter anonymitetsskyddet. Regler som tar sikte på anonymitetsskyddet har på senare tid tagits in i allmänna verksstadgan. Med hänsyn till vikten av detta skydd och med tanke på syftet med den nya lag med kompletterande bestämmelser till 2 kap. TF som DALK förordar bör

emellertid liknande regler också finnas i den nya lagen. Därmed betonas inte minst vikten av skyddet. Dessutom blir då uttryckliga bestämmelser i ämnet gällande även för de kommunala myndigheterna.

28.3.6 Service och information

Om handlingsoffentligheten skall få avsett värde i praktiken måste den enligt DALKs mening kombineras med någon form av skyldighet för myndigheterna att ge sådan service att den som begär att få ta del av handlingar får tillräcklig hjälp. Detta är inte minst påkallat när det gäller upptagningar för ADB.

De bestämmelser om service och information som nu finns i servicecirkuläret, allmänna verksstadgan och den nya sekretesslagen gäller myndigheternas informationsskyldighet om innehållet i allmänna handlingar och om den egna verksamheten. Enligt DALKs mening behövs dock, särskilt när det gäller upptagningar för ADB, regler med delvis annan innebörd.

Enskild som tar kontakt med en myndighet för att få del av allmän handling, framför allt i form av upptagning för ADB, är således ofta i behov av information och vägledning för att komma rätt och nå sitt mål. Det är då inte bara innehållet i allmänna offentliga handlingar som han behöver få upplysning om. Han behöver dessutom upplysning om hur han rent praktiskt skall gå till väga för att få den handling han frågar efter i sina händer, vilken tjänsteman han skall vända sig till, vilka diarier eller andra register han skall söka i och vad han i övrigt bör iaktta för att på enklaste sätt finna fram till handlingen. Det krävs då att myndigheterna på begäran utan att tystnadsplikten åsidosätts, lämnar all upplysning och vägledning som behövs för att enskild skall få tillgång till allmän handling, som inte skall hållas hemlig. Detta gäller framför allt upptagning för ADB. En bestämmelse av sådan innebörd finns i den av DALK förordade nya lagen. Upplysningsplikten kan dock vara begränsad i den mån hinder möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

28.3.7 Tillhandahållande av upptagning för ADB

Det kan sannolikt ofta vara svårt för myndigheterna och allmänheten att i praktiken närmare bestämma skyldigheter respektive rättigheter när det gäller handlingsoffentligheten och upptagningar för ADB. DALK föreslår därför närmare bestämmelser om tillhandahållandet av upptagning för ADB. Dessa bestämmelser behandlar i vilka former uppgifter i sådana upptagningar skall tillhandahållas, vad som – utöver sekretessreglerna – skall anses utgöra hinder mot tillhandahållande och vad som gäller om myndigheternas skyldighet att utföra bearbetningar. Dessutom behandlar bestämmelserna inom vilken tid tillhandahållandet skall ske. Självfallet får dock mer konkreta bestämmelser inte rubba innehållet i handlingsoffentligheten

sådant detta bestämts genom 2 kap. TF. Man måste därför iaktta viss försiktighet vid försöken att närmare precisera detta innehåll.

Enligt huvudregeln i 2 kap. TF har den enskilde rätt att på stället, dvs. hos myndigheten, utan avgift ta del av allmän handling, inklusive upptagning för ADB, i sådan form att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt förstås.

När det gäller upptagning för ADB är det med nuvarande teknik tillhandahållande i visuellt läsbar form som är av störst intresse. Här är i sin tur två former särskilt aktuella, utskrift av upptagningen eller tillhandahållande genom terminal. Kan begärda uppgifter inom samma tid tillhandahållas i båda formerna får TF anses innebära att myndigheten själv kan välja endera av dem. Vidare innebär TF att myndigheten överhuvudtaget inte behöver tillhandahålla begärda uppgifter från en upptagning för ADB om uppgifterna redan finns i form av utskrift. Dessutom gäller att myndigheten inte är skyldig att tillhandahålla innehållet i upptagning på stället om betydande hinder möter eller om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

Innebörden av TF i nu angiven del är av stor praktisk betydelse, både för allmänhetens rättigheter och för myndigheternas skyldigheter. Den nya lag DALK förordar innehåller därför kompletterande bestämmelser om tillhandahållande av upptagning för ADB på stället med den innebörd som sagts nyss.

För den praktiska tillämpningen är det dessutom av värde att i lagen närmare precisera vad som menas med begreppen betydande hinder och närbelägen myndighet i 2 kap. TF. DALK föreslår därför med ledning av gällande praxis vissa sådana preciseringar.

En särskild fråga i sammanhanget gäller enskilds rätt att själv använda terminal hos myndigheten, särskilt bildskärmsterminal. Här innebär gällande rättspraxis att den enskilde inte har någon sådan rätt. Enligt DALKs uppfattning talar dock de motiv som ligger bakom offentlighetsprincipen och den enskildes rätt att vara anonym starkt för att denne egentligen bör ha rätt att självständigt använda terminal när detta är möjligt utan risk för förvanskning eller förstöring, för obehörig åtkomst till sekretessbelagda uppgifter eller för att myndighetens arbete väsentligt störs. DALK föreslår därför särskilda bestämmelser med nu angiven innebörd.

Vad härefter gäller den andra huvudformen av tillhandahållande av upptagning för ADB – vid sidan av tillhandahållande på stället – är myndigheternas skyldighet enligt TF uttryckligen begränsad till utlämnande i form av utskrift. Denna begränsning är framför allt betingad av risken för att utlämnande av kopia av datamedium kan leda till integritetsintrång. Regeln begränsar dock myndigheternas skyldigheter men inte dessas möjligheter att tillmötesgå en begäran om utlämnande på maskinellt läsbart medium. I många fall kan det också vara mest praktiskt att utlämnande sker på sådant

medium. Det är därför enligt DALKs mening lämpligt att i den föreslagna nya lagen ta in förtydligande bestämmelser om detta.

Utskriftens form bestäms av myndigheten själv. Det finns dock inte heller i detta avseende något som hindrar att myndigheterna av serviceskäl tillmötesgår en särskild begäran. Det är enligt DALKs mening lämpligt att ta in förtydligande bestämmelser även om detta i den föreslagna nya lagen. Lagen innehåller också en erinran om de särskilda regler som blir gällande i fråga om SPAR om DALKs i början av detta år presenterade förslag till författningsreglering av SPAR godtas.

När det gäller myndighets skyldighet att utföra programmeringsarbete är huvudprincipen nu att allmänheten skall ha tillgång till upptagningar för ADB i samma utsträckning som myndigheten. Enligt DALKs mening bör denna huvudprincip vara vägledande även i fortsättningen. Det betyder att myndighet, på begäran av enskild som vill ta del av upptagning för ADB, bör vara skyldig att använda de program som är tillgängliga för myndigheten. Myndighet är dessutom skyldig att anpassa tillgängliga program på sådant sätt att den enskildes önskemål tillgodoses, under förutsättning att detta kan ske genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Det saknar därvid betydelse om sådana anpassningsåtgärder är att anse som programmering eller inte. Enligt DALKs mening bör en bestämmelse med nu angiven innebörd finnas i den av kommittén förordade nya lagen.

När det slutligen gäller tidskraven för tillhandahållande av upptagning för ADB innehåller den nya lag DALK förordar en bestämmelse om skyndsamhet, som uttryckligen gäller både tillhandahållande på stället och tillhandahållande av utskrift. Bestämmelsen innebär att båda formerna av tillhandahållande skall ske genast eller så snart det är möjligt. Kravet på skyndsamhet gäller också tillhandahållande av andra uppgifter eller upplysningar som rör ADB-verksamheten.

28.3.8 Avgifter

Utskrift av upptagning för ADB skall enligt 2 kap. TF tillhandahållas mot fastställd avgift. Vissa sådana avgiftsbestämmelser finns i expeditionskungörelsen. I övrigt fastställs avgiften från fall till fall av den berörda myndigheten.

Enligt DALKs mening bör man efter utredning i särskild ordning söka lägga fast generella avgiftsregler som gäller utskrift av upptagningar för ADB. Till dess särskild utredning av avgiftsfrågan eller andra åtgärder leder till enhetliga regler kommer avgifternas storlek vid utskrift enligt 2 kap. TF, bortsett från bestämmelsen i expeditionskungörelsen, även i fortsättningen att få avgöras från fall till fall. Avgifterna får dock inte bli så höga att allmänheten av kostnadsskäl hindras från att ta del av upptagningar för ADB. Med hänsyn till vikten av att offentlighetsprincipen inte äventyras

behövs därför, i vart fall tills vidare, i den nya lag DALK förordar en bestämmelse om att hänsyn skall tas till offentlighetsprincipen vid avgiftens bestämmande. En sådan regel har därför tagits in i lagen.

28.3.9 Kommersiellt och dylikt utnyttjande av uppgifter i upptagning för ADB

Den nya lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB, som enligt DALKs mening behövs, syftar bl. a. till att underlätta enskilds tillgång till upptagning som är allmän handling. Lagen kommer därigenom även att underlätta utnyttjande av handlingsoffentligheten för olika så kallade kommersiella syften, varav direktadresserad reklam är det mest uppmärksammade, liksom för urval av uppgifter om olika mindre grupper som kännetecknas av t. ex. etnisk, religiös eller nationell samhörighet.

DALK har övervägt om man bör begränsa allmänhetens sedan länge i princip fria tillgång till allmänna handlingar för att komma till rätta med sådana, av en del kritiserade, effekter av handlingsoffentligheten. Såsom tidigare delar DALK i och för sig uppfattningen att handlingsoffentligheten primärt bör fylla andra syften än att främja kommersiellt utnyttjande i olika former av uppgifter om medborgarna i samhället, vilka samlats in som ett led i den offentliga förvaltningen. Å andra sidan kan det inte utan mycket starka skäl komma i fråga att göra inskränkningar i det anonymitetsskydd och den rätt att ta del av handlingar utan någon ändamålsprövning från myndigheternas sida, som nu är en mycket viktig del av handlingsoffentligheten. Detta skulle dock ofrånkomligen bli följden om man söker tillgodose deras önskemål, som kritiserar det man kallar missbruk av offentlighetsprincipen för kommersiella syften.

DALK föreslår därför inte i den nya lag kommittén nu förordar några särskilda regler om kommersiellt utnyttjande av allmän handling. Handlingsoffentligheten skall alltså även i fortsättningen ha samma principiella innebörd som hittills. Var och en skall därför med stöd av 2 kap. TF och den nya lag DALK föreslår ha rätt att ta del av upptagning för ADB utan att ange något skäl för sin begäran. Inskränkning i denna rätt gäller endast av sekretesskäl. Syftet med en begäran att få ta del av allmän handling får inte efterforskas i vidare mån än sådan sekretessprövning kan föranleda.

28.3.10 Övriga frågor

DALK har också tagit upp frågor om särskild rådgivande eller kontrollerande myndighet, om besvär, om ikraftträdande av den av kommittén föreslagna lagen samt om behovet av utbildning. DALK anser inte att man nu, såsom det finns förslag om, bör inrätta någon särskild myndighet som ger råd till och kontrollerar andra myndigheter när det gäller deras sätt att tillämpa handlingsoffentligheten. I fråga om besvär föreslår DALK i den nya

lagen vissa bestämmelser som endast hänvisar till TFs redan gällande regler om detta. DALK föreslår att den nya lagen träder i kraft den 1 januari 1982. – Avslutningsvis pekar DALK på att inte bara de enskilda medborgarna behöver utbildning och information om ADB-tekniken och dess olika effekter. Detta gäller i lika hög grad tjänstemännen vid myndigheterna som dessutom, med hänsyn till vikten av offentlighetsprincipen, också behöver särskild, myndighetsanpassad, utbildning om denna och dess tillämpning på den ADB-lagrade informationen.

28.4 Aktiv informationsförmedling (avd. 4)

DALK skall inte bara föreslå åtgärder mot en urholkning av handlingsoffentligheten. Kommittén skall enligt direktiven även pröva möjligheterna att ta ADB-teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen. I direktiven nämns dock att detta är förenat med åtskilliga svårigheter och komplikationer. Särskilt betonas kravet på arbetsro för myndigheterna, kostnadsfrågorna, skyddet för den invididanknutna personinformationen och behovet av begränsningar för att hindra rent kommersiella syften.

Det finns dock fler komplikationer än de nu nämnda, som man måste ta itu med först. Den besvärligaste är kanske svårigheten att kartlägga och precisera behovet av en aktiv informationsförmedling. DALKs direktiv synes närmast utgå från att det är självklart att det behövs en ökad tillgänglighet till den information som finns lagrad hos samhällsorganen med hjälp av ADB. För egen del vill dock DALK peka på att informationen i de statliga ADB-systemen, i vart fall än så länge, ofta är hårt strukturerad och anpassad till myndigheternas arbetsuppgifter, varför det är tänkbart att informationen till stora delar är ganska ointressant för andra, om den inte kombineras med uppgifter som finns i olika handlingar av traditionellt slag.

Också i debatten har man i allmänna termer strukit under vikten av en förbättrad tillgång till myndigheternas information genom ADB. Man har däremot inte diskuterat om den information, som nu finns lagrad med hjälp av ADB hos myndigheterna och som i och för sig kan göras tillgänglig genom nya ADB-tekniska möjligheter, i praktiken tillgodoser ett faktiskt behov för att främja samhällsdebatt och forskning och därmed tjäna allmänhetens intresse.

Innan man överväger konkreta åtgärder måste man dock börja med en behovsanalys och en kravspecifikation. Därvid måste sannolikt alla berörda parter, t. ex. företrädare för massmedia, forskningen, partier och intresseorganisationer samt för myndigheterna och kommunerna, samverka. Först sedan detta skett finns underlag för en bedömning om och i så fall hur ADB-tekniken bör utnyttjas för en mer aktiv informationsförmedling. I

annat fall riskerar man att tekniken får styra behoven i stället för tvärtom.

DALK har inte ansett det lämpligt eller möjligt att inom ramen för kommitténs nuvarande direktiv och sammansättning göra den behovsanalys och kravspecifikation som behövs. Kommittén saknar alltså underlag för en närmare bedömning av om och i så fall hur ADB bör utnyttjas för en mer aktiv informationsförmedling från det allmännas sida. Den avslutande avdelningen av betänkandet innehåller därför inte några konkreta förslag till hur en sådan informationsförmedling skall ordnas. DALK har valt att i stället endast peka på några olika frågor i sammanhanget, som kan antas ha betydelse för den fortsatta diskussionen i ämnet. Avsikten är att därigenom bidra med synpunkter på hur detta bör hanteras i fortsättningen.

Önskemålet om ett vidgat informationsutbud, baserat på ADB, står i motsats till andra starka intressen, t. ex. säkerhet, sårbarhet, integritet och kravet på effektivitet inom förvaltningen. Man tvingas därför in i en diskussion om hur avvägningen gentemot dessa och andra liknande intressen skall göras. Om man därvid betraktar frågan om ett vidgat informationsutbud som en del av handlingsoffentligheten finns betydande risk för att en sådan diskussion, bl. a. till följd av de grundade eller ogrundade farhågor som ADB kan inge, mycket snart visar sig komma att handla om inskränkningar i den gängse handlingsoffentligheten: inskränkningar som ingen från början avsett och som ingen egentligen önskar.

För att undvika detta bör frågan om det behövs ett mer aktivt utbud när det gäller ADB-informationen hos myndigheterna och hur detta i så fall skall ordnas enligt DALKs mening behandlas som en från handlingsoffentligheten fristående fråga.

En mer aktiv informationsförmedling har antagits böra bygga på ADB-teknik. Flera olika former för detta är tänkbara. En tanke som förts fram i debatten är att den ADB-lagrade informationen bör vara tillgänglig för den enskilde i alla de former på vilka den tekniskt kan lämnas ut, i den mån det inte innebär väsentlig olägenhet för myndigheterna, risk för otillbörligt intrång i enskilds integritet eller risk för skada på myndighets datamedium. De nuvarande statliga ADB-systemen är dock inte byggda för någon sådan fullständig och fri tillgänglighet som de nu nämnda kraven innebär. Dessutom har den ADB-lagrade information, som för närvarande finns hos myndigheterna, knappast i dess helhet så allmänt intresse som diskussionerna i debatten ibland kan ge intryck av. Man kan därför inte utan vidare godta en tanke som den nyss nämnda.

Enligt DALKs uppfattning bör en mer aktiv informationsförmedling inte heller få betyda att myndigheterna för att öka sina intäkter idkar handel med uppgifter, som egentligen samlats in för administrativa ändamål. Om det blir resultatet av att ADB utnyttjas för att förbättra tillgängligheten till den offentliga ADB-lagrade informationen har man förfelat syftet.

I debatten har särskilt nämnts de möjligheter som s. k. hemterminaler

skulle kunna erbjuda. Förmodligen har man då framför allt tänkt på s. k. data-TV eller teledata, som är en annan benämning för samma sak. Teledata innebär enligt DALKs mening en metod, av troligen flera, att göra den ADB-lagrade informationen hos samhällsorganen mer lättillgänglig – under förutsättning att sökanden har tillgång till de tekniska hjälpmedel som behövs och kan hantera dem. Detta är förmodligen såväl en kostnads- som utbildningsfråga och kanske också en generationsfråga. Huvudfrågan är dock även här vilken samhällelig information som skall tillhandahållas genom teledata. Man kan därför inte utan vidare utgå från att teledata är en framkomlig och lämplig väg.

Redan i dag finns ett antal exempel på att samhällelig information samlas in och sammanställs i särskild ordning för att tjäna till upplysning om olika ämnen. Ett nära till hands liggande exempel är statistiska centralbyråns (SCB) verksamhet. Inte heller kan man förbise den kommunala statistikproduktionen, som också är omfattande och som också torde lämpa sig som grund för en mer aktiv informationsförmedling.

I diskussionerna om en mer aktiv informationsförmedling bör man därför enligt DALKs mening särskilt beakta de möjligheter som den statliga och kommunala statistikproduktionen kan erbjuda. Också DEFUs verksamhet torde vara av intresse i detta sammanhang. Här finns bl. a. kunskap om vart man kan vända sig för att få efterfrågad information. Ytterligare en myndighet av särskild betydelse är nämnden för samhällsinformation (NSI). I sammanhanget bör som exempel också nämnas ADB-beredningsgruppen (C 1973:06) som behandlar frågor om utveckling och utnyttjande av ADB i samhällsplaneringen.

Ett annat område som kan tänkas vara lämpligt att bygga vidare på är ADB-systemet för Rättsdata, som för externt utnyttjande bl. a. innehåller uppgifter om flertalet nu gällande författningar i aktuell lydelse. Ytterligare ett exempel är statskontorets dokumentationscentral, som också är tillgänglig för utomstående och baserad på ADB och som innehåller aktuella uppgifter om cirka 400 statliga ADB-system. Även SPAR bör nämnas i sammanhanget. SPAR har sålunda särskilt byggts upp för att tillgodose olika avnämares skiftande behov av basuppgifter om befolkningen i landet.

Samtliga nu nämnda system och register är enligt DALKs mening exempel på att ADB redan i dag utnyttjas för att sammanställa och förmedla information om olika företeelser i samhället som bl. a. kan utnyttjas av både den enskilde medborgaren och massmedia, partier, organisationer och forskare. I denna mening är alltså tanken på att använda ADB för en mer aktiv informationsförmedling inte ny. De nämnda registren och systemen är också exempel på att man byggt upp särskilda basregister över speciella former av information, där de administrativa myndigheterna svarat för leveransen av grunddata men där dessa myndigheter i övrigt inte är inblandade. Sannolikt är detta den väg man bör gå vidare på. Man slipper då konflikter med myndigheternas egentliga arbetsuppgifter och störningar i

dessas ordinarie verksamhet.

En mer aktiv informationsförmedling behöver gälla inte bara statliga utan även kommunala förhållanden. Här kan nämnas att riksdagens revisorer framhållit att det bör övervägas att inrätta särskilda informations- och servicecentraler i varje kommun. I vart fall i vissa kommuner torde redan nu finnas informationsorgan av liknande slag som riksdagens revisorer föreslagit. Förslaget är enligt DALKs mening väl värt att bygga vidare på och har också berörts av byråkratiutredningen. Ett genomförande av revisorernas förslag skulle sannolikt främja de syften som ligger bakom tanken på en mer aktiv informationsförmedling. Det är också troligt att ADB här skulle kunna vara ett hjälpmedel för kommunerna.

En liknande tanke synes ligga bakom tillkomsten av Samhällsguiden, vars syfte är att ge en enkel och översiktlig vägledning om rättigheter och skyldigheter i samhället och om olika myndigheter i samhället och andra organ.

Om arbetet med en mer aktiv informationsförmedling skall drivas vidare, vilket DALK förordar, behövs en bättre och mer fullständig beskrivning av målet för detta arbete. Eftersom ett sådant arbete kan få betydande konsekvenser för myndigheternas verksamhet och för allmänheten i vid mening finns ytterligare ett antal frågor som måste belysas närmare. Det gäller först och främst vilket behov av information som föreligger, vilka krav dessa behov ställer på tillgången till information, dvs. vilka åtkomstmöjligheter som bör finnas, och hur avgränsningen gentemot handlingsoffentligheten i traditionell mening bör ordnas. Andra frågor som hör hit är av mer organisatoriskt slag och gäller sådana spörsmål som om en mer aktiv information skall bygga på myndigheternas egentliga verksamhet eller ordnas inom ramen för någon särskild organisation. Dessutom måste intresset av en mer aktiv informationsförmedling vägas mot andra starka intressen såsom hänsynen till medborgarnas personliga integritet, säkerhets- och sårbarhetsaspekter, kravet på arbetsro för myndigheterna, sekretesshänsyn, kostnadshänsyn och önskemålet att hindra olika former av icke önskvärt utnyttjande av tillgängliga uppgifter.

Det är, såsom också nämns i DALKs direktiv, uppenbart att det här behövs insatser och avvägningar på lång sikt. Dessa bör enligt DALKs mening prövas genom en särskild utredning med företrädare för alla berörda intressen. DALK, som närmare diskuterat vissa riktlinjer för en sådan utredning, förordar att den nu kommer till stånd.

Bilaga 2

Kommitténs lagförslag

Förslag till
Lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m. m.

Inledande bestämmelser

1 §

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Denna lag innehåller ytterligare bestämmelser om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling (ADB) som är allmän handling samt om myndighets skyldighet att lämna enskild upplysning om sådan upptagning och om myndighetens användning av ADB.

2 §

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet likställas riksdagen, allmänt kyrkomöte, beslutande kommunal församling, notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning.

3 §

Användning av ADB hos myndighet skall ske med beaktande av enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB och att erhålla upplysningar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och denna lag. Därvid skall särskilt iakttas att upptagning för ADB, i den mån hinder inte möter enligt sekretesslagen (1980:100), skall vara tillgänglig för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten.

Registrering och dokumentation

4 §

Bestämmelser om registrering av upptagning för ADB och annan allmän handling, som kommit in till eller upprättats hos myndighet, eller om annan åtgärd till fastställande av om sådan handling har kommit in eller upprättats finns i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen.

5 §

Om myndighet för handläggningen av mål eller ärende använder sig av upptagning för ADB, skall upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i sådan form att handlingen kan läsas om ej särskilda skäl föranleder annat. Fråga om sådant undantag avgörs efter samråd med riksarkivet.

6 §

Myndighet som i sin verksamhet använder ADB, skall hålla skriftlig förteckning över denna användning tillgänglig för allmänheten. Till förteckningen fogas ett exemplar av denna lag.

Av förteckningen skall framgå

1. ändamålet med användningen av ADB
2. benämning på förekommande register eller system
3. vilken person hos myndigheten som kan lämna allmänheten närmare upplysningar om användningen av ADB
4. vilken myndighet som är ansvarig för drift och underhåll av förekommande register eller system.

7 §

Myndighet som är ansvarig för drift och underhåll av register eller system som skall anges i förteckning enligt 6 § skall hålla skriftlig beskrivning av sådant register eller system tillgänglig för allmänheten. Beskrivningen skall för varje register eller system innehålla de uppgifter som angetts i 6 § andra stycket samt därutöver följande uppgifter:

1. tidpunkt då register eller system tagits i bruk
2. vilka typer av uppgifter som ingår i den automatiska databehandlingen, med redogörelse för varifrån och på vad sätt uppgifterna inhämtas
3. vilka typer av uppgifter som görs tillgängliga, med redogörelse för till vem och på vad sätt uppgifterna lämnas ut
4. vilka begrepp som används för att göra lagrade uppgifter tillgängliga (s. k. söknycklar)
5. reglerna för arkivering och gallring
6. vilka särskilda åtgärder som vidtagits för att tillgodose allmänhetens rätt att ta del av upptagning för ADB
7. tillämpliga sekretessbestämmelser

Vid upprättande av beskrivning skall uppgift enligt första stycket utelämnas, om det med hänsyn till innehållet i sekretesslagen behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna hållas tillgänglig för allmänheten.

Om användningen av ADB helt eller delvis är av ringa omfattning eller om det eljest är uppenbart att beskrivning enligt första stycket inte behövs med hänsyn till allmänhetens rätt att ta del av upptagning för ADB får myndigheten helt eller delvis underlåta att upprätta sådan beskrivning.

Arkivering och gallring

8 §

Grundläggande bestämmelser om arkivering och gallring finns i allmänna arkivstadgan (1961:590) och i kommunallagen (1977:179). Allmänna bestämmelser om gallring av upptagning för ADB finns i förordningen (1974:648) om utgallring av sådan upptagning och i 6 § datalagen (1973:289).

Härutöver gäller att gallring av upptagning för ADB skall ske under särskilt hänsynstagande till ändamålet med användningen av ADB, enskilds rätt att ta del av upptagningen, den enskildes rättssäkerhet samt vetenskaplig forskning och därmed jämförlig verksamhet.

Myndighet bör vid utformningen av register eller system särskilt beakta behovet av samråd med riksarkivet eller annan arkivmyndighet i frågor som gäller bevarande och gallring av upptagning för ADB.

Anonymitet m. m.

9 §

Den som hos myndighet begär att få ta del av innehållet i upptagning för ADB eller annan allmän handling, som gäller myndighetens användning av ADB, får ej avkrävas uppgift om sitt namn eller om syftet med sin begäran i vidare mån än som behövs för prövning huruvida hinder mot utlämnande föreligger enligt sekretesslagen.

Säkerhetsåtgärder eller andra åtgärder som myndigheten vidtar till skydd för användningen av ADB skall utformas under särskilt beaktande av bestämmelserna i första stycket.

Service och information m. m.

10 §

Bestämmelser om myndighets skyldighet att lämna uppgift ur upptagning för ADB och annan allmän handling finns i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och i 15 kap. 4 § sekretesslagen.

Härutöver gäller att myndigheten skall bistå enskild med de ytterligare upplysningar som behövs med hänsyn till rätten att ta del av upptagning för ADB.

Tillhandahållande på stället

11 §

Finns upptagning för ADB, som på begäran av enskild skall tillhandahållas på stället, även i sådan form hos myndigheten att den kan läsas är myndigheten inte skyldig att överföra upptagningen till läsbar form.

Skall upptagning för ADB, som på begäran av enskild skall tillhandahållas på stället, överföras till läsbar form bestämmer myndigheten vilket tekniskt hjälpmedel som skall utnyttjas.

12 §

Myndighet är inte skyldig att tillhandahålla upptagning för ADB på stället om betydande hinder möter på grund av att andra mera brådskande tjänsteåtgärder föreliggger, upptagningen inte kan avvaras till följd av sådana tjänsteåtgärder, myndigheten saknar erforderliga tekniska hjälpmedel eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet.

13 §

Begär enskild att upptagning för ADB skall tillhandahållas på stället i sådan form att den kan läsas får myndigheten hänvisa sökanden till annan närbelägen myndighet på samma eller angränsande ort, om upptagningen hos den andra myndigheten finns i läsbar form eller om det hos denna uppenbart är enklare att överföra upptagningen till sådan form.

Hänvisning till annan myndighet får dock göras endast om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos den andra myndigheten.

14 §

Utan hinder av bestämmelserna i 11–13 §§ skall enskild hos myndighet, som använder ADB och som därvid utnyttjar terminal eller annat därmed jämförligt tekniskt hjälpmedel, på begäran beredas tillfälle att ta del av upptagning för ADB som är tillgänglig för myndigheten, genom att själv utnyttja dessa hjälpmedel.

Första stycket gäller inte om hinder möter enligt sekretesslagen. Första stycket gäller inte heller om hinder möter på grund av risk för förvanskning eller förstöring av upptagning för ADB eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Tillhandahållande av utskrift m. m.

15 §

Enskild har rätt att mot fastställd avgift få utskrift av upptagning för ADB. Om hinder inte möter enligt datalagen eller på grund av annan särskild bestämmelse får myndighet mot sådan avgift lämna ut upptagningen i annan form än utskrift.

Myndighet bestämmer i vilken form utskrift av upptagning för ADB skall lämnas ut.

Bestämmelser om ett statligt person- och adressregister fört med hjälp av ADB finns i 26 § datalagen.

Särskilda sammanställningar m. m.

16 §

Begär enskild att få ta del av upptagning för ADB i vidare mån än upptagningen är tillgänglig för myndigheten är denna skyldig att tillmötesgå sådan begäran endast om det kan ske genom enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller svårigheter.

Tid för tillhandahållande

17 §

Uppgift ur upptagning för ADB och annan uppgift eller upplysning, som enligt bestämmelserna i denna lag skall lämnas ut till enskild, skall tillhandahållas denne genast. Kan sådan uppgift eller upplysning på grund av frågans beskaffenhet eller av hänsyn till arbetets behöriga gång inte tillhandahållas genast, skall uppgiften eller upplysningen i stället tillhandahållas så snart det är möjligt.

Avgift

18 §

Grundläggande bestämmelser om avgift för utskrift av upptagning för ADB finns i expeditionskungörelsen (1964:618). Härutöver gäller att avgiften skall fastställas under särskilt hänsynstagande till enskilds rätt att ta del av sådan upptagning.

Besvär

19 §

Bestämmelser om talan mot 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, finns i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

Förslag till
Lag om ändring i datalagen (1973:289)

Enligt riksdagens beslut föreskrives i fråga om datalagen (1973:289) att 14 § skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

Bilaga 3

Sammanställning av remissyttranden över datalagstiftningskommitténs (DALK:s) betänkande (SOU 1981:31) Offentlighetsprincipen och ADB

1 Remissinstanser m. m.

Över DALK:s betänkande (SOU 1980:31) Offentlighetsprincipen och ADB har remissyttranden avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Sundsvall, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, centralnämnden för fastighetsdata, datainspektionen, samarbetsorganet (Ju 1968:59) för rättsväsendets informationssystem (SARI), yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10), förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09), styrelsen för internationell utveckling (SIDA), överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, försvarets materielverk, försvarets sjukvårdsstyrelse, värnpliktsverket, försvarets forskningsanstalt (FOA), civilförsvarsstyrelsen, försvarets rationaliseringsinstitut, krigsarkivet, socialstyrelsen, Akademiska sjukhuset i Uppsala, Karolinska sjukhuset, riksförsäkringsverket, statens bakteriologiska laboratorium, utredningen (S 1977:10) om ADB inom den allmänna försäkringen m. m. (ALLFA), televerket, trafiksäkerhetsverket, sjöfartsverket, statens väg- och trafikinstitut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), statistiska centralbyrån (SCB), bankinspektionen, försäkringsinspektionen, konjunkturinstitutet, statskontoret, byggnadsstyrelsen, datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), nämnden för samhällsinformation (NSI), statens löne- och pensionsverk, delegationen (B 1977:09) för företagens uppgiftslämnande m. m. (DEFU), riksarkivet, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), informationsteknologiutredningen (U 1978:12), centrala studiestödsnämnden, delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI), lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens jordbruksnämnd, statens naturvårdsverk, miljödatanämnden, kommerskollegium, generaltullstyrelsen, patent- och registreringsverket, statens pris- och kartellnämnd, konsumentverket, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarskyddsstyrelsen, statens invandrarverk, statens planverk, statens lantmäteriverk, statens industriverk, Sveriges geologiska undersökning (SGU), statens kärnkraftsinspektion, statens provningsanstalt, statens skeppsprovningsanstalt, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Kopparbergs län, ADB-beredningsgruppen (C 1973:06), kommunalföretagskommittén (Kn 1978:01), justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson (JO), Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Uppsala kommun, Landstingsförbundet,

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges industriförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Sveriges advokatsamfund, Riksdataförbundet (RDF), Kooperativa förbundet (KF), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Sveriges Radio AB, Svenska tidningsutgivareföreningen, Publicistklubben, Svenska journalistförbundet, Journalisthögskolan i Göteborg, Dagligvaruleverantörers Förbund, Direktförsäljningsföretagens Förening, Svenska Annonsörers Förening, Svenska Bokförläggareföreningen, Sveriges Direktreklamförening, Sveriges Reklambyråförbund, Kommun-Data AB, Servicebyråernas Branschorganisation, Arbetsgruppen för ADB och juridik (ADBJ), Medborgarrättsrörelsen samt professorn Jacob Sundberg.

Datainspektionen har i sitt yttrande redovisat synpunkter som utarbetats av en arbetsgrupp bestående av handläggare vid inspektionen. En av deltagarna i gruppen (Carin Hedström) har dessutom utarbetat en särskild promemoria som bifogats inspektionens yttrande. Datainspektionen har förklarat sig instämma i gruppens synpunkter.

Riksarkivet har överlämnat yttranden från landsarkiven i Uppsala, Vadstena, Visby, Lund, Göteborg, Härnösand och Östersund samt stadsarkiven i Stockholm och Malmö.

UHÄ har överlämnat yttranden från rektorsämbetena vid universiteten i Stockholm, Uppsala och Lund samt från de juridiska och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnderna vid universiteten i Stockholm, Uppsala och Lund.

Länsstyrelsen i Stockholms län har överlämnat yttranden från lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi och kronofogdemyndigheten i Stockholm.

Statens lantmäteriverk har överlämnat yttranden från överlantmätarmyndigheten i Uppsala län och fastighetsbildningsmyndigheten i Östhammars distrikt.

NSI har i sitt yttrande hänvisat till nämndens yttranden över betänkandena ADB och samordning (SOU 1976:58) och Personregister-Datorer-Integritet (SOU 1978:54).

1979 års folkbokföringskommitté har förklarat att den mot bakgrund av kommitténs direktiv inte har anledning att gå in på lämpligheten av DALK:s förslag. Kommittén anser inte att förslaget påverkar det arbete som bedrivs av kommittén annat än i kostnadshänseende.

Bankföreningen och Svenska sparbanksföreningen, som beretts tillfälle att yttra sig, har förklarat att de avstår från att avge något yttrande.

Svenska tidningsutgivareföreningen, Svenska journalistförbundet och Publicistklubben har avgett ett gemensamt yttrande genom Pressens samarbetsnämnd. Vidare har SAF och Sveriges industriförbund avgett ett gemensamt yttrande. Likaså har Dagligvaruleverantörers Förbund, Direktförsäljningsföretagens Förening, Svenska Annonsörers Förening, Svenska

Bokförläggareföreningen, Sveriges Direktreklamförening och Sveriges Reklambyråförbund yttrat sig gemensamt.

Förutom de förkortningar som framgår av det föregående används här förkortningarna TF för tryckfrihetsförordningen och LUA för DALK:s förslag till lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m. m. Vidare anges i anslutning till citat ur remissyttrandena vissa där använda förkortningar.

2 Allmänna synpunkter på betänkandet

2.1 Helhetsomdömen m. m.

Remissinstansernas allmänna inställning till DALK:s betänkande är splittrad. En grupp godtar helt eller i princip förslaget och ansluter sig till DALK:s överväganden. En något mindre grupp uttalar sig på olika punkter allmänt kritiskt mot DALK:s arbete. Åtskilliga instanser menar sålunda att DALK inte på ett tillfredsställande sätt löst de uppgifter som kommittén har haft enligt sina direktiv. Vissa påpekar att DALK inte har beaktat t. ex. forskningens speciella förhållanden och andra hävdar att kommittén inte tillräckligt har undersökt offentlighetsprincipens funktion i verkligheten. Det framkommer också önskemål om en mer allmän översyn över offentlighetsreglerna.

De som uttryckligen helt eller i princip ansluter sig till DALK:s överväganden och förslag är *socialstyrelsen, försäkringsinspektionen, stadsarkivet i Stockholm, skolöverstyrelsen, kommerskollegium, konsumentverket, arbetarskyddsstyrelsen, SGU, LON* och *LO*.

Bland de instanser som är allmänt positiva till DALK:s arbete finns också *JK*. Han förklarar att han i allt väsentligt ställer sig bakom det framlagda förslaget. Det är enligt hans bedömande angeläget att det genomförs snarast. JK anser vidare att det utredningsarbete som ligger bakom det remitterade betänkandet är utfört med omsorg och grundlighet och präglas av en strävan att tillgodose intresset av handlingsoffentlighet.

Hovrätten för Västra Sverige begränsar sin granskning till den del av betänkandet som rör åtgärder för att motverka urholkning av handlingsoffentligheten. I denna del innehåller betänkandet enligt hovrätten ett lagförslag som på det hela taget är väl ägnat att komma till rätta med hithörande problem.

Kammarrätten i Sundsvall yttrar:

I det föreliggande betänkandet tar DALK upp de problem som den ständigt ökande användningen av ADB inom den statliga och kommunala förvaltningen medför i förhållande till den i vårt land tillämpade handlingsoffentligheten. Det är enligt kammarrättens mening av värde att dessa problem har tagits upp till behandling. Även om kommitténs arbete inte resulterat i några mer genomgripande förslag, är det av betydelse att

problemen än en gång, mot bakgrunden av den utveckling som skett, och kan förväntas, har inventerats och att kommittén har sökt lösningar på dem för att motverka en urholkning av offentlighetsprincipen.

Kammarrätten i Stockholm godtar, åtminstone för en övergångstid, den lagtekniska lösning som DALK har valt. Domstolen ansluter sig också i huvudsak till de sakliga lösningar som lagförslaget innehåller. Domstolen anser att resultatet av DALK:s arbete blivit ett fylligt och intressant diskussionsinlägg.

Centralnämnden för fastighetsdata finner att från de synpunkter som nämnden har att företräda det knappast finns anledning till invändningar mot de regler som DALK föreslår, bortsett från vissa påpekanden. Nämnden framhåller att inom dess verksamhetsområde flertalet av de föreslagna bestämmelserna tillämpas redan nu.

Förvaltningsrättsutredningen anför:

Förvaltningsrättsutredningen (FRU) kan i allt väsentligt ställa sig bakom de förslag som datalagstiftningskommittén (DALK) lägger fram. Flera av de ämnen DALK tar upp i sitt lagförslag har länge varit i behov av en närmare reglering. FRU anser det värdefullt att frågor om arkivering, gallring, dokumentation, service och information beträffande ADB-upptagningar nu har fått en allsidig belysning och kan bli föremål för klarare reglering.

Försvarets rationaliseringsinstitut anför att institutet delar uppfattningen att ADB inte får urholka offentlighetsprincipen och ser lagförslaget innebära vissa positiva konsekvenser. Genom att den enskildes möjligheter att komma åt information som är lagrad på ADB ökar främjas en positiv inställning till tekniken. Ordentlig dokumentation kommer att arbetas fram. Sämre fungerande system måste enligt institutet ses över ur denna synvinkel.

Karolinska sjukhuset tillstyrker förslaget under förutsättning att resurser ställs till förfogande, i första hand för framtagande eller komplettering av erforderlig dokumentation. *Akademiska sjukhuset i Uppsala* anser de föreslagna reglerna vara rimliga och välavvägda.

Statens lantmäteriverk accepterar huvuddelen av förslaget under förutsättning att uppkomna fördyringar kan accepteras och vissa finansieringsfrågor lösas.

Konjunkturinstitutet anför:

När det gäller åtkomligheten av offentliga handlingar måste alltid en avvägning ske mellan det allmänna intresset av fri insyn i myndigheternas verksamhet och andra viktiga intressen såsom integritet, säkerhet och ett effektivt myndighetsarbete samtidigt som allmänhetens rätt till anonymitet och att inte behöva ange sina syften, när man vill ta del av offentlig handling, skall tillgodoses. Kommittén anser att det är själva dessa avvägningar som utgör de stora problemen jämte de olika svårigheter den praktiska tillämpningen av offentlighetsprincipen alltid är förenade med, oavsett om det aktuella materialet är ADB-lagrat eller lagrat på annat sätt. I den mån svårigheterna ökat kanske detta mindre beror på förekomsten av ADB än på att samhället blivit mera komplicerat.

Institutet delar i huvudsak kommitténs bedömning på denna punkt. Det sätt på vilket kommittén angripit och försökt finna lösningar på de speciella problem, som uppstår genom att offentlig handling utgöres av ADB-lagrat material, förefaller också rimligt. Det är denna uppgift kommittén haft sig förelagd. Trots denna begränsning i utredningsuppdraget kommer kommittén in på djupgående och svåra problem. Institutet har emellertid inte funnit skäl att gå närmare in på dessa.

Landsarkivet i Östersund uttalar att betänkandet innehåller diskussion och förslag av stor betydelse för arkivväsendet vad avser hantering av ADB-bestånd. I stort instämmer landsarkivet i kommitténs tankegångar. *UHÄ* anser att betänkandet utgör en värdefull och klargörande genomgång av offentlighetsprincipens tillämpning inom ADB-området och därmed sammanhängande frågor. *Lantbruksstyrelsen* menar att DALK på ett förtjänstfullt sätt penetrerat problemområdet och gett värdefulla synpunkter.

I likhet med DALK anser *skogsstyrelsen* det mycket angeläget att den offentlighetsprincip som fastslagits i TF inte åsidosätts genom att myndigheter i allt större utsträckning utnyttjar ADB i sin verksamhet. Skogsstyrelsen delar därför de värderingar som ligger bakom förslaget. Enligt *fiskeristyrelsens* mening har DALK i betänkandet på ett klargörande sätt belyst svårigheter som kan möta vid avvägningen mellan å ena sidan rätten för allmänheten att ha insyn i den offentliga verksamheten och å andra sidan de nya tekniska möjligheter att lagra information som ADB medger. Som övergripande norm för sina överväganden har kommittén haft att ADB inte skall urholka handlingsoffentligheten med offentlighet som huvudregel och sekretess som undantag. Fiskeristyrelsen delar denna grundsyn.

LON har rent allmänt ingen erinran mot DALK:s förslag. Enligt LON:s mening bör service och öppenhet prägla myndigheternas verksamhet. LON tillstyrker i princip även förslaget till lag. LON anser att det är av värde att åstadkomma enklare, klarare och mera lättillgängliga bestämmelser om vad som i praktiken gäller om offentlighetsprincipen och den datorlagrade informationen hos myndigheterna.

Stockholms kommun anför:

Kommitténs förslag handlar i huvudsak om möjligheter att finna lagtekniska lösningar för att tillgodose medborgarnas krav på att få ta del av upptagning för automatisk databehandling som offentliga myndigheter håller. De närmast berörda nämnderna har i sina remissvar till kommunstyrelsen redovisat att de i allt väsentligt inte har några invändningar mot kommitténs förslag. I huvudsak ligger förslagen för Stockholms kommuns del nära den praxis som redan tillämpas för att ge allmänheten möjlighet till information om innehåll i kommunens dataregister. Som framhålls i kammarkontorets tjänsteutlåtande förs i kommunen sedan länge en förteckning över kommunens dataregister.

Enligt *TCO* är det tillfredsställande att DALK så klart markerar handlingsoffentlighetens avgörande betydelse för främst allmänhetens rättssäkerhet, möjlighet till kontroll av förvaltningen och tillgång till korrekt

information i samhällsfrågor och att den samtidigt utgår från att handlingsoffentlighetens betydelse i dessa avseenden inte får inskränkas på grund av att information lagras i ADB-system. *SACO/SR* anser att kommittén på ett förtjänstfullt sätt har redogjort för de fakta och omständigheter som föreligger för ett ställningstagande i frågan om datoriseringens effekter på handlingsoffentligheten. SACO/SR instämmer också i merparten av de bedömningar och slutsatser som görs i betänkandet men finner skäl att närmare kommentera vissa frågeställningar.

LRF uttalar att organisationens grundinställning till den fråga som utredningen behandlar inte skiljer sig från utredningens. LRF finner det således angeläget att stödja offentlighetsprincipen, inte minst på det sätt denna framgår av handlingsoffentligheten. LRF delar också uppfattningen att handlingsoffentligheten även skall omfatta inte endast traditionella skriftliga upptagningar, vilka är omedelbart läsbara, utan också samtliga typer av upptagningar vilka fordrar tekniska hjälpmedel för att göras läsbara, däribland upptagningar för ADB.

Statens väg- och trafikinstitut ansluter sig till DALK:s uttalande att användningen av ADB inte får urholka offentlighetsprincipen.

Pressens samarbetsnämnd yttrar:

Samarbetsnämnden anförde för nästan 15 år sedan i ett remissyttrande över offentlighetskommitténs betänkande att ADB-tekniken skulle kunna urholka offentlighetsprincipen. I ett remissyttrande den 9 november 1978 över DALK:s betänkande Personregister – datorer – integritet (SOU 1978:54) framhöll nämnden att en av kommitténs viktigaste arbetsuppgifter är att utreda frågan hur datoriseringen i myndigheternas verksamhet påverkar tillämpningen av den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Nämnden ansåg att den under senare år ökade datoriseringen i myndigheternas verksamhet skärpt risken för en urholkning av offentlighetsprincipen. Dessa farhågor har besannats. Det har visat sig svårare att få fram myndighetsinformation som lagrats med ADB-teknik än uppgifter i konventionella handlingar.

Mot den här bakgrunden hälsar nämnden med tillfredsställelse kommitténs uttalande om att innehållet i mer uttömmande bestämmelser om handlingsoffentlighetens tillämpning på upptagningar för ADB måste stå i samklang med principens traditionella syften och funktioner i samhället. Nämnden delar kommitténs uppfattning att handlingsoffentligheten har sitt främsta värde för rättssäkerheten, förvaltningen och folkstyret. Nämnden anser det värdefullt att kommittén utgår från att handlingsoffentligheten, trots ADB-teknik, även i fortsättningen skall ha denna principiella innebörd.

En grupp instanser uttalar sig allmänt positivt men gör vissa kritiska påpekanden.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län yttrar:

De frågor som kommittén har behandlat i det nu aktuella betänkandet är mycket viktiga. Kommitténs överväganden har emellertid resulterat i förslag som enligt länsstyrelsens mening måste betecknas som mycket litet ägnade

att stimulera till ens någon debatt. Därmed inte sagt att länsstyrelsen tar avstånd från förslagen. Länsstyrelsen kan – tvärtom – i allt väsentligt godta förslagen. Men länsstyrelsen saknar en behandling av vissa frågor och i andra frågor borde kommittén enligt länsstyrelsens mening ha kunnat gå något "djärvare" fram.

Televerket förklarar att verket i och för sig inte har något att erinra mot de värderingar och mål som har legat till grund för DALK:s förslag. Verket fortsätter:

Det föreliggande betänkandet förtjänar dock för vårt vidkommande det generella påpekandet att televerket endast i ytterligt begränsad mån utövar någon form av myndighet. Verket är i första hand och till allt övervägande del ett affärsföretag, som arbetar i konkurrens med firmor på den fria marknaden. Mot denna bakgrund är det viktigt att i förevarande sammanhang noga skilja på den information som angår televerkets affärsverksamhet och den som kan härledas från verkets myndighetsutövning. Att göra informationsmaterial från televerkets primära verksamhetsområde tillgängligt för allmänheten i överensstämmelse med föreliggande förslag är från verkets synpunkt klart olämpligt, inte minst med hänsyn till konkurrensaspekten.

Miljödatanämnden anför:

Från de synpunkter miljödatanämnden har att företräda finns ingen erinran mot det föreslagna sakinnehållet i lagen. Miljödatanämnden menar dock rent allmänt att det hade varit lyckligare om DALK först mera generellt diskuterat det eventuella behovet av föreskrifter för tillämpningen av offentlighetsprincipen – oberoende av medium för informationen och tekniker för dess återvinning. Härigenom kunde särbehov i fråga om just ADB-tekniken lättare ses i ett större sammanhang.

ADBJ lämnar som sammanfattande bedömning följande synpunkter:

Genomgången i avsnitt 2 av remissyttrandet[1] har belyst vissa fel och svagheter i lagförslaget. Probleminventeringen i stort visar också att reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen företer brister, vilka mer eller mindre speciellt hänför sig till ADB-tekniken. Vissa av remissyttrandets synpunkter och förslag, framför allt förslaget att tillskapa en funktion som "offentlighetsansvarig", kan knappast behandlas inom den ram som en speciallag av LUA:s typ utgör. Bedömningen av DALK:s förslag som helhet kommer därmed att utgå från, å ena sidan att vissa omedelbara problem föreligger vid offentlighetslagstiftningens tillämpning på myndigheternas ADB-system, å andra sidan att det finns behov av en mer omfattande revidering av offentlighetsreglerna i tryckfrihetsförordningen. En sådan revidering bör omfatta myndigheternas informationsbehandling som helhet men bör inte utesluta att man i framtiden följer DALK:s modell med allmänna regler i grundlag och detaljregler och förtydligande regler i särskild lag, vilken sannolikt bör omfatta både konventionella handlingar och ADB-upptagningar.

[1] Se avsnitt 3.

Slutsatsen blir att mycket talar för att LUA nu bör genomföras i lagstiftning, men att förslaget måste justeras i enlighet med de tidigare påpekandena i detta remissyttrande. Framför allt måste de synpunkter som gäller förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och LUA ägnas uppmärksamhet.

LUA bör emellertid uppfattas enbart som ett provisorium på kortast möjliga tid. Arbetet med en breddad och fördjupad översyn av offentlighetslagstiftningen bör således omgående inledas. Det kommer till en viktig del att avse ADB-system men bör inte begränsas till dessa. Det bör lämpligen kopplas till den av DALK föreslagna utredningen om aktiva informationssystem; gränserna mellan grundlagsområdet och serviceområdet är inte på förhand givna utan bör granskas närmare som ett led i den fortsatta översynen av offentlighetslagstiftningen. Det finns också ett beroende- och påverkansförhållande mellan de båda områdena som motiverar att de studeras tillsammans. En uppgift för det fortsatta arbetet bör också vara att betydligt mer ingående än i detta betänkande studera utländsk, inte minst amerikansk offentlighetslagstiftning och erfarenheterna av denna. Tendensen att betrakta Sverige som ett föregångsland på offentlighetslagstiftningens område får inte gå så långt som till självtillräcklighet och ointresse för lösningar och tänkesätt på andra håll. I synnerhet bör tryckfrihetsförordningens grundbegrepp ses över. Bl. a. från arbetsgruppens sida har tidigare i rapporter etc. diskuterats behoven av en grundlig revidering av begreppsapparaten (se framför allt Ds Fi 1975:3, ADB och juridik. En problemöversikt, rapport till datasamordningskommittén av Peter Seipel). Utvecklingen visar allt tydligare att önskemålen är befogade. De bör finnas med i bilden då nästa fas av offentlighetsreglernas utveckling inleds.

Till de mer eller mindre kritiskt inställda remissinstanserna hör *datainspektionen*. Inspektionen beklagar att DALK inte haft i uppdrag att mera grundläggande kartlägga offentlighetsprincipens verkningar. Flertalet av de påtalade bristerna beror på problem som det inte ankommit på DALK att lösa. I botten ligger enligt inspektionen egentligen definitionsfrågorna.

Arbetsgruppen hos datainspektionen anför att de i betänkandet framlagda motiven knappast kan tjäna till någon ledning för den förväntade ADB-utvecklingen under 1980-talet. Som exempel på nya tillämpningar nämner gruppen datorstödda textkommunikationssystem som redan nu används som alternativ till telefon. Arbetsgruppen uttalar vidare:

Enligt de direktiv som gavs skulle DALK utreda "datoriseringens sätt att påverka offentlighetsprincipen" och möjligheterna till en "förbättrad tillgång till myndigheternas ADB-material". DALK:s nu framlagda delbetänkande utmynnar i ett förslag till lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m. m.

Inledningsvis konstaterar arbetsgruppen att betänkandet inte i alla delar är särskilt lättillgängligt. Uppenbarligen har utredningsuppdraget väckt frågeställningar i kommittén där synpunkterna varit mer eller mindre svåra att jämka samman, och resultatet har därför enligt arbetsgruppens mening blivit i vissa delar antingen motsägelsefullt eller intetsägande. Som exempel härpå kan nämnas att man å ena sidan beträffande ett aktivt informationsutbud framför tanken att bl. a. tidningsredaktioner skall kunna ha direkt tillgång till vissa register via terminal på redaktionen, medan man å andra sidan inte är

främmande för tanken att söka stävja uttag ur register för direktreklamändamål.

Vad som dock framför allt förvånat arbetsgruppen är att DALK ansett sig kunna fullgöra utredningsuppdraget utan att undersöka hur offentlighetsprincipen i nuläget skall fungera eller de facto fungerar vad avser datorbaserad information (betänkandet sid. 51). I stället utgår DALK från av kommittén själv formulerade frågeställningar och föreslår som slutresultat av detta en lag som reglerar hur handlingsoffentligheten *bör* fungera.

SAF och *Sveriges industriförbund* anför:

Genom 1976 års riksdagsbeslut om ändrat innehåll i 2 kap. TF har allmänhetens grundlagsskyddade rätt till insyn i myndigheternas ADB-lagrade information tydligt markerats. Det är emellertid uppenbart att den snabba datoriseringen inom offentlig förvaltning skapat problem, som inneburit försämrade förutsättningar att i praktiken tillämpa offentlighetsprincipen på datorbaserad information. Det är mera sällan som myndigheterna vid övergång till ADB levt upp till grundlagens anda och mening och till offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK) på sin tid uttalade krav. Dessa innebär ju i det avseende det här gäller att man vid val av utrustning och program skall skapa samma insynsmöjligheter som rådde före omläggningen till ADB.

Det är mot denna bakgrund förvånande att DALK inte grundligare än som är fallet utrett den rådande situationen med datoriseringen inom offentlig förvaltning. Denna präglas enligt vår mening av rådvillighet och förvirring om vad som gäller i fråga om offentlighet och sekretess. Ej sällan tycks den uppfattningen prägla tillämpningen att man hellre sekretessbelägger än utlämnar upptagningar för ADB. Det finns skäl att förmoda att offentlighetsprincipen i praktiken urholkats vida mer än vad kommittén noterat. (Se särskilt fältstudien till uppsatsen "Offentlighetsprincipen och ADB – teori och praktik". ADBJ-rapport nr 1980:17.)

Journalisthögskolan i Göteborg framhåller att det i utredningens förutsättningar ingick att undersöka möjligheter till en vidgad handlingsoffentlighet. Kommittén har enligt högskolan inte fullföljt dessa intentioner utan i stället sökt göra rådande praxis till lag. *Sveriges Radio AB* anser att det är mycket angeläget att utredningens arbete fortsätter med analys och granskning av offentlighetsprincipens praktiska tillämpning i ADB-samhället.

Bankinspektionen uttalar:

Det föreliggande lagförslaget utgör i och för sig en följdriktig konsekvens av lagstiftningen om offentlighet och integritet. Lagförslaget innebär emellertid en omfattande reglering bl. a. vad gäller bestämmelserna om särskild, för allmänheten avsedd dokumentation av myndighets ADB-användning. En lång rad åtgärder förutsätts vilka är förenade med betydande kostnader. I ett statsfinansiellt läge då myndigheterna över lag i besparingssyfte får arbeta med minskade reala resurser måste den frågan ställas om behovet av den föreslagna administrativa-regleringen är så stort att det motiverar de kostnader som uppstår hos de ADB-användande myndigheterna.

Mot den bakgrunden är det av särskilt intresse vilka reella behov av en relativt ingående reglering som har kunnat påvisas. Någon inventering i mera

konkret mening av olägenheterna med nuvarande ordning har av allt att döma inte ägt rum. Inspektionen kommer till slutsatsen att bristerna med tanke på massmedias och allmänhetens i övrigt direkt påtagliga informationsbehov inte varit alltför framträdande.

De resonemang som DALK för till stöd för en lagreglering på området och därmed sammanhängande administrativa procedurer synes till stor del vara av teoretisk natur. Utan att göra anspråk på att kunna överblicka den förevarande problematiken i alla dess praktiska konsekvenser vill inspektionen allvarligt ifrågasätta om det praktiska behovet av en reglering svarar mot de kostnader en sådan kommer att medföra. Att kostnaderna blir betydande synes uppenbart och det är en brist att betänkandet inte innehåller någon beräkning av de kostnadsmässiga konsekvenserna för myndigheterna.

Statskontoret avstyrker DALK:s förslag i dettas nuvarande utformning. Statskontoret anser att förslaget inte berör de problem som det är avsett att lösa och att det kommer att medföra ökade kostnader för myndigheterna utan att innebära någon garanti för att handlingsoffentligheten inte urholkas när allmänna handlingar lagras och sänds med hjälp av ADB-teknik. *Försvarets rationaliseringsinstitut* menar att konsekvenserna av DALK:s förslag inte belysts på ett sådant sätt att förslaget kan läggas till grund för ett slutligt ställningstagande till en ny lag.

Inte heller *patent- och registreringsverket* anser att förslaget kan läggas till grund för lagstiftning. Verket anför sammanfattningsvis att det framlagda lagförslaget på grund av rådande osäkerhet om TF:s innebörd i fråga om ADB-upptagningar är så oklart till sin allmänna räckvidd att förslaget redan på denna grund måste avstyrkas. I viktiga delar tar dessutom förslaget enligt verkets mening inte hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna i dagsläget för myndigheternas verksamhet.

Uppsala kommun tar upp vad som i remissyttrandet betecknas som betänkandets genomgående resonerande karaktär. Kommunen anför:

Detta gäller såväl lagstiftningsdelen som diskussionsdelen. I och för sig är det helt naturligt att ett ämnesområde som omspänner såväl handlingsoffentlighetens juridisktteoretiska sida som dess praktiska tillämpning (inkluderande den allmänna uppfattningen av rättsläget) får en resonerande prägel. Frågan är emellertid om syftet med den föreslagna lagen – att med enklare, klarare och mer lättillgängliga bestämmelser öka myndigheternas och allmänhetens möjligheter att hantera TF:s regler om handlingsoffentlighet när det gäller ADB-material uppnås genom en lagstiftning av utpräglad kompromisskaraktär. Enligt kommunens mening är flertalet av lagparagraferna så "elastiskt" utformade att lagens tillämpning i hög grad kan komma att bero på tolkning av motiv och syften snarare än på lagtexten. Tendensen att se motiven som en kompletterande lagtext leder vanligen till oklarheter än ökad klarhet och enkelhet.

Statens löne- och pensionsverk säger sig inte ha någon erfarenhet som talar för ytterligare reglering av hur offentlighetsprincipen skall tillämpas. Utredningen har enligt verket inte på något övertygande sätt redovisat omfattningen av de problem som behandlas.

Några remissinstanser tar upp enstaka frågor av generell natur.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet kritiserar betänkandet för att det inte innehåller något förslag som främjar den allmänna upplysningen och debatten och anför:

I utredningens direktiv anförs att det inte bara är datoranvändningens konsekvenser för personlighetsskyddet som kräver statsmakternas särskilda uppmärksamhet. En annan betydelsefull fråga sägs vara hur datoriseringen kan påverka tillämpningen av offentlighetsprincipen. Denna princip innebär att allmänheten har fri tillgång till all information som i en eller annan form finns dokumenterad hos myndigheterna. Speciellt viktig är följande passus i direktiven:

> "Enligt min mening finns det emellertid goda skäl att sätta målet högre än att upprätthålla nuvarande standard i fråga om möjligheterna att ta del av myndigheternas information. Den återkommande diskussionen kring integritetsfrågorna undanskymmer lätt det förhållandet att datortekniken, rätt utnyttjad, positivt kan främja den allmänna upplysningens och den informerade debattens sak. Det ligger väl i linje med de motiv som uppbär offentlighetsprincipen att söka ta i anspråk den nya teknikens resurser för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad i samhällsorganen."

I sitt remissyttrande 1978-11-01 över datalagstiftningskommitténs förra betänkande "Personregister – Datorer – Integritet" (SOU 1978:54) konstaterade fakultetsnämnden att utredningen icke beaktat denna passus i direktiven. Fakultetsnämnden uttalade att inget av de där framlagda förslagen var ägnade att "positivt . . . främja den allmänna upplysningens och den informerade debattens sak".

En av samhällsforskningens viktigaste uppgifter kan sägas vara just att "främja den allmänna upplysningens och den informerade debattens sak" bl. a. genom att undersöka myndigheternas verksamhet. Fakultetsnämndens bedömning är att den ökade användningen av datorer och datorlagrad information hos olika myndigheter skulle kunna innebära för samhällsforskningen väsentligt förbättrade möjligheter att genomlysa myndigheternas verksamhet utan att den enskilde medborgarens legitima rätt till integritet träds för nära.

Med reservation för att nämnden i datalagstiftningskommitténs svårlästa betänkande kan ha missuppfattat eller förbisett någon slutsats, måste nämnden med beklagande konstatera att inte heller i föreliggande delbetänkande kommittén framlägger några förslag i enlighet med det ovan citerade stycket av direktiven.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet diskuterar också forskningsfrågor och anför:

I gruppen enskild inbegrips flera olika kategorier såsom massmedia, partier, intresseorganisationer, enskilda individer, företag och forskare. Vissa av DALK:s förslag motiveras uppenbarligen av en önskan att försvåra för kommersiella användare att utnyttja offentlighetsprincipen för direktreklam etc. Tyvärr har DALK föga beaktat forskningens speciella krav och behov. Det är inte rimligt att likställa kommersiella intressen och forskningsintressen. Forskningsverksamhet, som avser att utnyttja enskilds rätt att ta del av ADB-upptagning, bör kunna bedömas efter andra kriterier än

kommersiell direktreklam. Om DALK avser att föreslå begränsning av nuvarande handlingsoffentlighet bör forskning erbjudas dispensmöjligheter för att få tillgång till uppgifter som är angelägna ur forskningssynvinkel.

Från forskningens utgångspunkt är det viktigt att den enskilde själv kan påverka den form i vilken handlingen utlämnas. De stora datamängder som samlas hos myndigheterna har ett ytterst stort intresse från samhällsvetenskapernas sida. Den snabba utvecklingen av kvantitativ analysmetodik med hjälp av datorer gör att forskarna kan bearbeta stora datamängder för att framställa statistik, tabeller och andra sammanställningar.

Forskningens krav är i sådana fall att myndighetens ADB-upptagning utlämnas i form av maskinläsbar kopia, t. ex. magnetband eller kassett.

RDF anför:

RDF vill också framhålla problemet med den dåliga kvaliteten i de uppgifter som myndigheterna samlar in från enskilda personer och från företag. DALK noterar att detta är ett problem, men föreslår inga åtgärder. I den mån datatekniken förstärker offentlighetsprincipen och möjliggör sammanställningar och analyser som tidigare inte varit möjliga, måste ökade krav ställas på att lagrad information är korrekt. I annat fall motverkar offentlighetsprincipen sitt eget syfte.

Vissa remissinstanser tar inte någon uttrycklig ställning till DALK:s betänkande som helhet men anför synpunkter av mera generell natur.

Naturvårdsverket yttrar:

DALK har valt att prioritera en generell tillämpning av offentlighetsprincipen och anonymitetsskyddet framför begränsningar och detaljreglering med hänsyn till olika risker. Naturvårdsverket instämmer i detta. Det återstår att se hur reella riskerna egentligen är och hur stort intresset för och det kommersiella värdet av myndigheternas ADB-information blir.

SCB anser att DALK:s betänkande mot bakgrund av motivuttalandena ger intryck av en viss försiktighet och återhållsamhet.

Landsarkivet i Lund anför:

Utredningen belyser en mängd frågor knutna till ADB-upptagningar såsom handlingsoffentlighet, sekretessregler, anonymitetsskydd, service och information för att bestämmelser om handlingsoffentlighet skall vara meningsfulla, registrering och dokumentation av upptagningar samt arkivering och gallring. Mycket av vad som sägs på dessa olika områden är det inte mycket att orda om; det torde vara en självklarhet i Sverige att vi skall bibehålla vår handlingsoffentlighet och möjlighet till insyn i offentliga myndigheters verksamhet, likaväl som att enskilda människors integritet skall skyddas. Det är dock allmänt bekant att ADB-systemens uppbyggnad inom stats- och kommunförvaltningarna knappast underlättar för den enskilda människan att få insyn i myndigheters arbete. Det är således knappast på det ideologiska planet som problemen ligger utan på det praktiska. Hur skall offentlighetsprinciper, ökad information och dokumentation kunna förenas med skydd för personlig integritet och mot insyn av andra sekretesskäl? Hur skall ADB-säkerhet kunna förenas med anonymitetsskydd? Redan nu har lokala myndigheter önskemål om (krav på?)

legitimation vid enskilda förfrågningar. Hur skall olika myndigheter klara krav på service, information och dokumentation?

DAFA yttrar inledningsvis i sitt remissvar bl. a. följande:

Utgångspunkten – som den angivits i direktiven till utredningen – för DALKs arbete har varit farhågorna för att den moderna tekniken för informationsbehandling skulle kunna verka urholkande på offentlighetsprincipen. Med denna utgångspunkt har DALK presenterat ett förslag som till sin natur har en mycket stark knytning till själva tekniken för informationens lagring och återvinning snarare än till informationen själv. Vissa paralleller torde kunna dras till den nuvarande datalagen (1973:289) där bearbetnings- och lagringstekniken är helt avgörande och det självständiga insamlandet och lagrandet av s. k. personuppgifter är av underordnad betydelse. Huruvida tekniken – och inte informationen – som utgångspunkt är den mest relevanta återkommer DAFA till nedan.

Sjöfartsverket anför:

Sjöfartsverket är medvetet om att de frågor som behandlas i det remitterade betänkandet är av väsentlig principiell betydelse och att en lagstiftning i ämnet kan vara önskvärd samtidigt som de föreslagna bestämmelserna förefaller att komma att ställa vissa myndigheter inför stora praktiska problem och medföra ökade kostnader för statsverket. Då emellertid sjöfartsverket, som nämnts, hittills inte har mött sådana problem, anser sig verket sakna anledning att söka anlägga några allmänna eller praktiska synpunkter på förslaget.

Kriminalvårdsstyrelsen anför:

Utan att det nu aktuella förslaget därav särskilt drabbas vill kriminalvårdsstyrelsen avslutningsvis ta tillfället i akt att ge tillkänna sin stora tveksamhet rörande behovet av det nätverk av olika samhälleliga kontroller som myndigheternas ADB-verksamhet idag är underkastad. Den mångfald skilda kontrollorgan som för närvarande har att pröva nya eller ändringar i befintliga system tenderar att ge sådana stagnerande och fördyrande effekter på verksamheten att de allvarligt motverkar ett rationellt utnyttjande av den tillgängliga resursapparaten och äventyrar den successiva anpassningen av systemen till en ständigt föränderlig verklighet. En samordnad och enhetlig bedömning av sådana betydelsefulla frågor av principiell natur som sammanhänger med utvecklingen och tillämpningen av ADB framstår enligt kriminalvårdsstyrelsens uppfattning som en statlig organisationsuppgift av hög angelägenhetsgrad.

TCO menar att det är angeläget att DALK snarast möjligt undersöker möjligheterna att införa en generell personregisterlagstiftning. TCO fortsätter:

Frågan om utnyttjande av personuppgifter som tagits fram ur ADB-register blir därvid en viktig uppgift för kommittén. I avvaktan på att sådan utredning blir klar borde en viss begränsning införas i möjligheten att få utskrifter i form av adressetiketter eller på maskinellt-läsbart medium. Att det i dessa fall görs en prövning av ändamålet kan knappast vara stötande.

Under kommitténs fortsatta arbete bör det också vara angeläget att pröva om inte lagregler bör införas om hur offentliga ADB-register får användas och samköras i samband med utredning av brott.

2.2 Behovet av åtgärder

Flertalet av de remissinstanser som uttalar sig om behovet av åtgärder inom området för ADB och offentlighet ansluter sig till DALK:s överväganden. Många framhåller särskilt behovet av vägledande regler för den praktiska tillämpningen av existerande regler. Det finns också de instanser som pekar på att utvecklingen inom informationsteknologin kan medföra att insynsmöjligheterna drastiskt kan försämras, om inte åtgärder vidtas. Endast några få remissinstanser ställer sig tveksamma till behovet av åtgärder. De åberopar bl. a. att man bör avvakta effekterna av de ändringar i TF som trädde i kraft 1978 och att dessa regler är tillräckliga för att tillgodose behovet av insyn i myndigheternas arbete. Det framhålls också att DALK inte har nu påvisat något behov av ytterligare reglering.

Det finns således ett flertal remissinstanser som framhåller behovet av regler för den praktiska tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Domstolsverket anser det angeläget att principerna om att tillgången till ADB-upptagningar i största möjliga utsträckning skall vara fri och att myndigheterna skall arbeta under största möjliga öppenhet uppmärksammas och klargörs.

Centralnämnden för fastighetsdata delar DALK:s uppfattning att det är angeläget att slå vakt om offentlighetsprincipen och med lämpliga åtgärder motverka att denna urholkas genom användningen av ADB. Centralnämnden för fastighetsdata framhåller även att det är angeläget att eftersträva klara och enhetliga regler på ifrågavarande område och hos berörda myndigheter kunskap rörande hanteringen av ADB-upptagningar från offentlighetssynpunkt. Införandet av ADB-system kan enligt nämnden också skapa betydligt bättre förutsättningar för tillgång till uppgifter och därmed tillgodoseende av offentlighetsprincipen. Inte minst fastighetsdatasystemet sägs utgöra ett bra exempel på detta.

UHÄ menar att det är angeläget att det genom författning sker en komplettering och precisering av gällande regler, eftersom de aktuella frågorna är såväl svårtillgängliga som svårbedömbara.

Yttrandefrihetsutredningen anför:

Användningen av ADB har i grunden förändrat villkoren för den statliga och kommunala förvaltningens verksamhet. Myndigheternas tillgång till informationer har ökat starkt. Förändringarna har skett snabbt och fått djupgående konsekvenser på åtskilliga områden. Den tekniska utvecklingen är ännu långtifrån avslutad. Det torde inte vara överdrivet att påstå att samhällsadministrationen snart är helt beroende av ADB.

Man kan säga att tillämpningen av offentlighetsprincipen blir mer komplicerad allteftersom datoriseringen ökar. Ju mera sammansatt och svåröverskådligt samhällsmaskineriet blir desto viktigare blir det samtidigt att medborgarna kan aktivt granska myndigheternas verksamhet. Därför måste de ha tillgång till myndigheternas informationer i samma utsträckning som myndigheterna själva, om inte sekretesshänsyn lägger hinder i vägen. Mot denna bakgrund är det angeläget med åtgärder i den anda som präglar DALK:s nu remitterade betänkande.

Värnpliktsverket ansluter sig till uppfattningen att det föreligger ett behov av att konkretisera handlingsoffentligheten i praktiska tillämpningsregler för myndigheterna och för allmänheten. Samma åsikt framförs av *Landstingsförbundet.*

De juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Lund, Uppsala och Stockholm hör också till dem som anser att det behövs föreskrifter för att ge den enskilde hjälp och vägledning vid sökandet efter information i offentliga ADB-system. Nämnden vid universitetet i Lund yttrar att det kan förutses att den praktiska tillämpningen av de nya reglerna i 2 kap. TF, som trädde i kraft 1978, under överblickbar framtid kommer att medföra svårigheter. Viss precisering och komplettering av TF:s regler anser nämnden därför motiverad.

Statens provningsanstalt uttalar att det för myndigheter som använder ADB-utrustning torde föreligga ett behov av vägledning när det gäller att tillgodose både offentlighetsprincipens och sekretessregleringens krav. Anstaltens roll som ett service- och kontrollorgan i samhällets tjänst skulle förstärka detta behov, om anstalten använde ADB-utrustning i större omfattning.

RRV förklarar att verket delar uppfattningen att svårigheterna att tillämpa offentlighetsprincipen ökat på senare tid och anmärker att begreppsapparaten medför tillämpningsproblem. Verket anför:

Även andra förhållanden försvårar tillämpningen av offentlighetsprincipen. Bristen på fackkunskap – både hos myndigheterna och hos allmänheten – är en sådan faktor. En konflikt kommer vidare alltid att råda mellan å ena sidan kraven på integritet för enskilda och andra sekretessintressen och å andra sidan offentlighetsprincipen. Praktiska anordningar av skilda slag är viktiga från säkerhets- och sårbarhetssynpunkt. Kostnaderna utgör ofta ett hinder.

Allmänhetens tillgång till information hos myndigheterna grundar sig författningsmässigt inte bara på offentlighetsprincipen. Bestämmelser om service från myndigheternas sida finns dels i 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), dels i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet. Myndigheternas åligganden enligt servicereglerna går längre än enligt offentlighetsprincipen, eftersom servicereglerna avser också annan information inom verksamhetsområdet än sådan som återfinns i allmänna handlingar. Gränsdragningen har betydelse bl. a. på grund av att serviceåtagandena kan inskränkas av hänsyn till arbetets behöriga gång. Gränsen mellan vad som är skyldigheter enligt offentlighetsprincipen och vad som är myndighetsservice framstår dock ofta som flytande.

Försvarets rationaliseringsinstitut anser att det finns ett stort behov av vägledning för prövningen av frågan när en ADB-upptagning är allmän handling. Detta har en avgörande betydelse för bedömningen av effekterna av lagförslaget. I dagsläget används t. ex. datorer ofta som arbetsinstrument i det löpande arbetet. ADB-lagrad information har då karaktären av arbetsmaterial. Lagförslaget får enligt institutet mycket olika innebörd vid en extensiv eller restriktiv tillämpning av vad som omfattas av offentlighetsprincipen.

En del remissinstanser framhåller behovet av åtgärder med hänsyn särskilt till utvecklingen inom informationsteknologiområdet. Flera betonar att det är väsentligt att handlingsoffentligheten inte urholkas genom en ökad ADB-användning.

JK anför:

Enligt min mening är det ställt utom tvivel att kompletterande regler i de hänseenden kommittén föreslagit behövs för att inte handlingsoffentligheten skall urholkas genom nya tekniker. Härtill kommer, som antyds i betänkandet och som anförs i en inom Arbetsgruppen för ADB och Juridik upprättad rapport, ADBJ-rapport nr 1980:17, att det torde förhålla sig så att inte alla myndigheter som använder ADB har klart för sig vad som krävs av dem för att fullgöra de grundlagsfästa skyldigheterna mot den enskilde på handlingsoffentlighetens område.

Lantbruksstyrelsen uttalar:

Av 2 kap. tryckfrihetsförordningen framgår numera uttryckligen att offentlighetsprincipen gäller också upptagningar för ADB. Emellertid torde den speciella tekniken med ADB för många innebära praktiska svårigheter att utnyttja materialet. Att uppgifter finns på data kan alltså betyda att det inte är lika lätt för allmänheten att komma åt uppgifterna som om de funnits i en handling av traditionellt slag. Det finns därför en risk att offentlighetsprincipen blir mindre värd just i fråga om datalagrad information. Allt fler uppgifter förs över på data. På sikt skulle konsekvensen kunna bli att offentlighetsprincipen, om ej i teorin så dock i praktiken, urholkas. Det är därför betydelsefullt att man ser över de regler som bär upp denna princip och att man gör det med särskild hänsyn till de praktiska möjligheterna för allmänheten att utnyttja datamaterial.

Det är inte bara genom ADB som tekniken kan innebära problem att fullt ut tillämpa offentlighetsprincipen. Liknande problem torde föreligga för information som förvaras i form av t. ex. mikrofilm eller mikrofiche. I den mån kommitténs förslag genomförs bör det därför i tillämpliga delar gälla även andra tekniska upptagningar än ADB. Detta torde inte medföra några speciella komplikationer. Behovet av regler för upptagningar synes finnas redan nu och det lär därför inte finnas anledning att vänta för att eventuellt "på längre sikt göra om den nu föreslagna lagen på sådant sätt att bestämmelserna blir tillämpliga i fråga om alla allmänna handlingar, oavsett vilka tekniska hjälpmedel som utnyttjas av myndigheterna" (s. 54).

Statens jordbruksnämnd yttrar:

Utvecklingen har sedan 1960-talet lett till att information i allt större omfattning lagras på sådant sätt att den endast kan avläsas med tekniska hjälpmedel. Härigenom har svårigheterna för allmänheten att ta del av denna information ökat. Svårigheterna torde bl. a. ha sin orsak i allmänhetens bristande kunskaper i ämnet och de rent praktiska svårigheterna att utnyttja materialet. Datalagrade uppgifter kan alltså vara svårare att erhålla för allmänheten än om de funnits i en handling av konventionellt slag. Eftersom allt fler uppgifter hos myndigheterna förs över på data eller annan modern teknik för lagring av information, finns därför en risk att offentlighetsprincipen inte kan upprätthållas för sådana upptagningar.

Enligt statens jordbruksnämnds uppfattning är det angeläget att allmänhetens tillgång till information från myndigheterna inte försämras på grund av att information lagras maskinellt. Betänkandet innehåller enligt nämndens mening en riktig beskrivning av problemen kring offentlighetsprincipen och ADB.

Länsstyrelsen i Stockholms län förklarar att det kan ifrågasättas om det behöver införas en särreglering av ADB-medierna från offentlighetssynpunkt. Länsstyrelsen uttalar vidare:

ADB-medierna som informationsbärare skiljer sig dock väsentligt från andra mer konventionella metoder för dokumentation och lagring av information. Det som framför allt gör att ADB-medier inte kan jämställas med de vanliga metoderna för informationslagring – papper med tryck – är de oändligt mycket större möjligheter att snabbt lagra (registrera) och bearbeta mycket stora informationsmängder samt att sammanställa och fritt efter vars och ens behov bearbeta och använda information från olika ADB-register, oavsett om uppgifterna i dessa primärt insamlats för andra, bestämt angivna, ändamål. Med de möjligheter ADB erbjuder ökar efterfrågan kraftigt på den varierande och omfattande information, som finns lagrad i de offentliga ADB-registren. Ett exempel på detta är det starkt tilltagande intresset för uttag av personuppgifter efter varierande urvalsgrunder ur offentliga ADB-register för kommersiellt bruk.

Det ökande utnyttjandet av ADB för registrering och lagring av myndigheters beslut och personinformation utgör emellertid samtidigt en fara för att allmänhetens möjligheter till insyn i myndigheternas verksamhet kan försvåras. All information som lagras i ADB-medium kräver någon form av hjälpmedel för att kunna läsas av det mänskliga ögat, t. ex. utskrift på papper, överföring till bildskärmsterminal etc. Detta förutsätter att det finns lämpliga utskriftsprogram eller att registren är åtkomliga via bildskärmsterminal. I sistnämnda fall måste också finnas terminalrutiner, som är anpassade för ändamålet, teknisk utrustning och personal som kan hjälpa till med terminalsökning etc.

Allmänheten – inte minst massmedia – ställer ofta mycket komplicerade krav på myndigheterna, när det gäller uttag av uppgifter, som finns lagrade i ADB-register. Skyldigheten att tillmötesgå allmänheten med upplysningar och utlämning av uppgifter ur offentliga ADB-register upplevs av berörda myndigheter ofta som störande och hindrande för den ordinarie verksamheten, framför allt som det i allmänhet innebär ett ganska betydande merarbete för personal, som arbetar under stark tidspress för att klara sina ordinarie arbetsuppgifter.

Dessa omständigheter kan leda till, att utlämningen av uppgifter ibland fördröjs.

Olika uppfattningar finns om på vilket sätt skyldigheten enligt TF måste eller får fullgöras. Detta leder till att skyldigheter och rättigheter enligt TF och sekretesslag tillämpas olika hos olika myndigheter. En bättre likformighet i tillämpningen av offentlighetsreglerna måste eftersträvas inom den offentliga förvaltningen. Detta bör vara möjligt att åstadkomma med en särskild lag enligt DALK:s förslag, som inom TF:s ram detaljreglerar den enskildes rätt att få del av upptagningar för automatisk databehandling och de skyldigheter de registeransvariga myndigheterna har att med hänsyn till arbetets behöriga gång lämna ut offentliga uppgifter till allmänheten.

Sveriges Radio AB anser det numera stå klart att kraven på ökad rationalitet och effektivitet i statlig och kommunal verksamhet liksom nya krav på samhällsadministrationen har medfört en ständigt ökande användning av ADB-teknik. Teknikens system och funktioner är för de flesta människor svåra att klarlägga och begripa. Detta har minskat allmänhetens möjligheter att hitta och ta del av information som samlas hos olika myndigheter. Denna utveckling mot ökad användning av ADB har givna samhällsekonomiska fördelar men de ekonomiska strävandena får självfallet inte leda till en urholkning av offentlighetsprincipen i TF. Bakgrunden till nu föreliggande lagförslag är att man redan kan konstatera en sådan ogynnsam effekt på offentlighetsprincipen eller att det i varje fall föreligger betydande risker. Sveriges Radio delar DALK:s slutsatser om behovet av en lagstiftning till stöd för TF:s regler om handlingsoffentligheten.

RDF anför:

Om inskränkningar i tillgängligheten till information skulle ske under åberopande av att datateknik används, skulle allmänhetens inställning till datateknik påverkas negativt och försvåra annan önskvärd användning.

Frågan är under vilka former och i vilken takt som datatekniken kan ställas till allmänhetens förfogande på sätt som DALK föreslår. Även om lättheten att använda ADB utvecklas mycket snabbt, kommer praktiska och kostnadsmässiga hinder att föreligga under lång tid framöver. Datasystem som utvecklats för att betjäna den egna verksamheten hos myndigheterna kräver ett omfattande anpassnings- eller nyutvecklingsarbete, om DALK:s yttersta krav skall tillgodoses, nämligen att en enskild person utan ADB-kunskaper och utan assistans skall kunna ta fram önskad information via en bildskärm. Nya behörighets-, sekretess- och säkerhetssystem erfordras.

Datatekniken möjliggör en dramatisk utveckling vad avser utsökning och sammanställning av information. Det är därför av yttersta vikt att entydiga och praktiskt tillämpbara sekretessregler utformas för information om individer och företag. Särskilt är sekretesskyddet för företagsinformation otillfredsställande. Nya sökmetoder kan behövas. Kapacitetsproblem kan uppkomma. Graden av erforderliga insatser varierar naturligtvis mellan olika system, men torde i åtskilliga fall vara omfattande och därmed kostsamma.

Datainspektionen diskuterar också utförligt ADB-användning i förhållande till offentlighetsprincipen. Inspektionen anför:

Datainspektionen vill framhålla att oavsett ADB-teknikens inverkan har offentlighets- och sekretessreglerna alltid varit mycket svåra att tillämpa. Teori och praktik skiljer sig ofta åt. Datainspektionen kräver i tillståndsansökningar från myndigheter regelmässigt besked om de personuppgifter som berörs är skyddade genom sekretess eller inte. Detta har självfallet betydelse för bedömningen enligt datalagen (1973:289) av risken för otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet. Även om det ankommer på varje myndighet att självständigt avgöra frågor om utlämnande av allmänna handlingar (upptagningar) har inspektionen ofta haft anledning att uppmärksamma felaktiga tillämpningar av sekretessreglerna. Det är mycket vanligt att sekretess oriktigt anses föreligga. I flera år har inspektionen försökt att i sina beslut försiktigt erinra berörda myndigheter på de rätta förhållandena utan att påta sig rollen av rådgivande organ. Under senare tid har av resursskäl sådan verksamhet måst lämnas därhän. Prövning av dessa frågor ankommer på andra – främst förvaltningsdomstolarna – som dock i mycket begränsad utsträckning torde få tillfälle att pröva ärenden av detta slag. Framöver kommer inspektionen att överväga att avstå från att i tillståndsbesluten ta med myndigheternas uppgift om sekretess i ansökningshandlingarna eftersom dessa uppgifter – som justitiekanslern under hand påpekat – kan oemotsagda missleda allmänheten och myndigheten.

Offentligt anställda måste nu med anledning av den nya sekretesslagstiftningen, som trädde i kraft vid årsskiftet, från grunden sätta sig in i gällande regler. Förhoppningsvis kan de härvidlag nödvändiga utbildningsinsatserna förbättra rådande situation.

Mot bakgrund av den bristande kunskapen om offentlighet och sekretess samt datainspektionens övriga erfarenheter framstår numera den enskildes situation som mera rättvisande skildrad i den av Arbetsgruppen för ADB och juridik vid Stockholms universitets juridiska institution publicerade uppsatsen "Offentlighetsprincipen och ADB – teori och praktik; med en fältstudie i ADB-miljö" (ADBJ-rapport nr 1980:17) än i DALK:s betänkande. Utan tvekan är det dock så att den enskilde endast i begränsad utsträckning utnyttjar sin rätt till insyn enligt tryckfrihetsförordningen, men när det väl sker är det av största vikt att det kan ske på det sätt som avsetts i grundlagen.

Genom den ökade användningen av ADB-register hos myndigheter har kommersiella massuttag av personinformation underlättats (befolkningsdata, bilregisterdata, rättsdata etc). Det finns risk för att detta utnyttjande kommer att öka i omfattning i rådande ekonomiska läge där myndigheter uppmanas eller de facto tvingas att i ökande utsträckning utnyttja sina databehandlingssystem kommersiellt. Frånsett att detta bidrar till att förändra myndigheternas roll från serviceorgan till en i vart fall delvis affärsdrivande verksamhet påverkar det också situationen för den enskilde. Hans begäran av uttag av enstaka uppgifter synes ej sällan svårare att tillmötesgå än framställningen om massuttag, som databehandlingssystemen ofta anpassats för. Härtill kommer att myndigheternas marknadsföring av innehållet i personregister – till vilket uppgifterna ursprungligen insamlats för rent administrativa ändamål – på sikt kan komma att få allvarliga konsekvenser för medborgarnas förtroende för myndigheternas verksamhet.

Frågorna om offentlighet och sekretess kommer fortlöpande att kräva stor uppmärksamhet. Önskemål föreligger om ökad informationsfrihet och samtidigt skydd för den personliga integriteten. Det innebär redan nu betydande svårigheter att balansera dessa önskemål.

Redan nu medger ADB-tekniken och mikrofilmstekniken lagring och bearbetning i stordatorer av miljontals dokument som genom telekommunikationstekniken kan sekundsnabbt bli tillgängliga över hela kontinenter eller från en kontinent till en annan.

Dessa enorma mängder information, som lagrats för av registerförarna bestämda ändamål (så långt dessa varit förutsebara), visar sig ofta plötsligt kunna användas av andra på många oförutsedda sätt som av registerförarna betraktas som negativa. Detta leder ofta till krav på sekretess eller andra skyddsåtgärder med fortlöpande begränsning av t. ex. allmänhetens möjligheter till kontroll av myndigheterna som resultat. Dessa negativa effekter förstärks ej sällan genom informationsutbytet mellan ett stort antal databehandlingssystem. Möjligheten att förutse negativa effekter vid sambearbetningen mellan två eller flera databehandlingssystem begränsas genom att effekterna kan uppkomma långt utanför den egna organisationen.

Datainspektionens intresse koncentreras självfallet till den viktiga frågan om skyddet för den personliga integriteten. Trots detta finns anledning att påpeka att i det vidare perspektivet ingår likartade frågor om datasäkerhet och samhällets sårbarhet osv. Ytterligare en väsentlig fråga av icke obetydlig ekonomisk karaktär är arkiveringen av datamedier. Behovet av fortlöpande kopiering och konvertering är stort och kommer att växa om det över huvud taget skall vara meningsfullt att spara de stora informationsmängder som man nu av tradition strävar efter att bevara för framtiden.

Den tekniska utvecklingen kommer snart att ställa nya krav på avvägningen mellan de nämnda motstående intressena. För att förhindra att de grundlagsenliga rättigheterna blir teori medan den praktiska verkligheten går i en helt annan riktning krävs en mer eller mindre fortlöpande bevakning av den nya teknikens effekter på offentlighet och sekretess. Det är viktigt att statsmakterna bevakar att den tekniska utvecklingen och grundlagen anpassas till varandra. Risken är annars påtaglig att offentlighetsprincipen i praktiken sätts ur spel under 1980-talet.

Rikspolisstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, centrala studiestödsnämnden, kronofogdemyndigheten i Stockholm, LO och *Sveriges advokatsamfund* hör också till dem som framhåller behovet av åtgärder för att säkerställa offentlighetsprincipen vid ADB-användning.

ADB-teknikens effekter på förhållandena inom arkivområdet diskuteras av vissa myndigheter.

Riksarkivet ser det som naturligt att den hotande urholkningen av offentlighetsprincipen möts med en lagstiftning, som tar sikte på upptagningarnas gallring och vård. Riksarkivet yttrar vidare:

Riksarkivet har sedan början av 1960-talet haft befattning med arkivfrågor, som knyter sig till den automatiska databehandlingen. Det första gallringsbeslut, som avsåg ADB-material, fattades av riksarkivet år 1965. F. n. mottar ämbetsverket i stegrad takt magnetband för långtidsförvaring; enbart under innevarande budgetår beräknar ämbetsverket att inemot tre-

tusen band kommer att mottagas. Den erfarenhet riksarkivet vunnit under sin befattning med de elektromagnetiska databärarna och deras arkivproblem har bekräftat, att den nya informationstekniken i flera olika avseenden kan påverka handlingsoffentligheten, inte sällan i negativ riktning. Även i flera av landsarkivens yttranden understrykes, att datoriseringen i flera avseenden kan försvåra offentlighetsprincipens tillämpning.

De uppkommande svårigheterna hänför sig dels till upptagningarnas underhåll och vård, dels till tillhandahållandet av informationen. I den offentliga debatten har tillgängligheten i allmänhet dominerat. Diskussionen har företrädesvis uppehållit sig vid medborgarnas svårighet att överblicka ADB-registren och vid de tekniska komplikationer, som i praktiken försvårar utnyttjandet av dem. I synnerhet om frågan ses i ett något längre perspektiv, är det emellertid uppenbart, att brister i upptagningarnas vård kan skapa lika stora hinder för offentligheten, som det försvårade tillhandahållandet kan medföra.

Om upptagningarna vanvårdas, eller om informationen inte i tid överförs till nya databärare, sätts offentligheten ur spel. Sker överföringen till nya band på sådant sätt, att delar av informationen går förlorade, blir följden en oreglerad gallring. Om konvertering till nya band underlåts, när en maskintyp tas ur bruk, blir tillgången till informationen omöjliggjord eller starkt försvårad. Om direktminnenas innehåll överförs till magnetband i ostrukturerad form – genom s. k. dumpning – blir informationsmassorna i realiteten otillgängliga. Om den dokumentation, som hör till ADB-systemen, ej tas till vara, kan de begagnade kodbeteckningarna bli obegripliga eller i varje fall ge anledning till missförstånd.

På liknande sätt kan en godtycklig eller felaktigt utförd gallring begränsa insynen i större eller mindre grad. Om periodiska uttag görs för att bevaras för framtiden, är det av vikt, att uttagen ger en objektiv avspegling av registerinnehållet.

Det bör betonas, att datoriseringen indirekt kan påverka handlingsoffentligheten även då det gäller andra slag av handlingar än upptagningar. Om t. ex. diariet förs med en minidator – vilket ej sällan sker, bl. a. hos kommunala organ – och informationen endast lagras på disketter eller andra liknande lagringsmedel av ringa varaktighet, kan följden bli att diariet efter kort tid är utplånat. Därmed försvinner också möjligheten att med diariets hjälp orientera sig i det bakomliggande aktmaterialet. Självfallet utplånas därmed också de noteringar av beslutskaraktär, som kan ha gjorts i diariet.

Sammanlagt är det mycket betydande aktbestånd som numera kan göras tillgängliga endast genom sökning med datoriserade register.

I det remitterade betänkandet fastslås klart, att inte endast tillhandahållandet utan också vården av upptagningarna är av betydelse, om offentlighetsintresset skall kunna tillgodoses. Från arkivsynpunkt finns det anledning att instämma i denna uppfattning.

Landsarkivet i Östersund konstaterar att DALK påpekat att det moderna samhället har skapat helt andra villkor för offentlighetsprincipen än de som gällde under 1700-talet, då principen tillkom. Först och främst rör det sig i dag om ett storskalighetsproblem. Myndigheterna har enligt DALK så mycket information att de själva har svårt att hålla reda på och överblicka den. Landsarkivet fortsätter:

Denna karaktäristik stämmer mycket väl med landsarkivets erfarenheter av situationen hos statliga och kommunala myndigheter. I Sverige – till skillnad från vad fallet är i andra länder – finns emellertid ett utmärkt instrument för att skapa överblick i informationsmängderna, nämligen förteckningsplanerna och arkivförteckningarna. I den nya sekretesslagen kan man säga, att problemet väl ensidigt fokuserats på ett registreringsinstrument, nämligen diarierna. Arkivförteckningen är ett lika viktigt hjälpmedel för informationsåtervinning som diarierna och det är väsentligt att detta framhävs i alla sammanhang, där offentlighetsprincipen diskuterats.

Av den allmänna debatten kan man ibland få det intrycket att offentlighetsprincipen är tidsbegränsad. Landsarkivet vill emellertid med skärpa framhålla, att så inte är fallet. Allmänheten har rätt inte enbart till dagsaktuell information utan även till sådan som gäller i förgången tid behandlade förhållanden. Det innebär krav på god ordning i arkiven. Det innebär också krav på beständiga och läsbara ingångar till materialet. Ur den synpunkten kan ADB-tekniken inge starka betänkligheter. Framtagning av enstaka uppgifter ur magnetband – det enda ADB-medium, som hittills ansetts kunna godtagas som arkivmedium – är svår och kostsam. När därför exempelvis diarieföringen, såsom fallet i dag ofta är hos myndigheter, överförs till ADB är det ur offentlighetssynpunkt mycket viktigt att detta inte sker oreglerat. Det måste tillses, att diarierna – även sedan de förlorat sin omedelbara aktualitet i förvaltningen – bevaras i en på enkelt sätt läsbar form, som också tillgodoser kraven på beständighet. Landsarkivet anser, att detta kan vara ett viktigt skäl till att, som riksarkivet gjort, ifrågasätta myndigheternas frihet att välja dokumentation enligt 14 § datalagen (s 60 ff). Övergången till diarieföring med hjälp av ADB bör också vara ett skäl till översyn av diariernas strukturella uppbyggnad med hänsyn till de långsiktiga sökbehoven.

Landsarkivet i Uppsala diskuterar arkivering av upptagningar för ADB och anför:

Ett annat område, där offentlighetsprincipens räckvidd ej närmare diskuterats, är arkivsidan. Enligt betänkandet (sid. 177) sammanfattas offentlighetsprincipens syftemål: att främja och böra främja effektiviteten i den statliga och kommunala förvaltningen. Den måste därför snarast sägas vara aktualitetsinriktad. Sedan väl ADB-informationen avlämnats till arkiven, vilket i vissa fall kommer att ske med korta leveransfrister, är det i så fall fråga om huruvida den enligt offentlighetsprincipens mening kan vara underkastade samma regler som gäller för dylik information som finns kvar hos myndigheterna. Myndigheter är skyldiga ställa datorer till förfogande för att göra upptagningar tillgängliga enligt offentlighetsprincipen eller ordna körning med dator om myndigheten ej själv förfogar över datorutrustning – det senare anförs kunna vara aktuellt i vad avser arkivmyndighet (sid. 80). Arkivmyndigheterna, som inom kort kommer att handha stora delar av den äldre bevarade ADB-informationen anses tydligen ej ha behov av att kunna ge allmänheten direkttillgång till denna information. Om ADB-material förvaras decentraliserat hos arkiv som ej har tillgång till datacentraler på flera mils avstånd blir detta än mer påtagligt. Problemen hur information lagrad på ur bruk tagna ADB-system skall kunna tillgodogöras allmänheten medför ytterligare problem. Ev. skulle en arkivväsendets ADB-central för förvaring, vård och konvertering (eller annat tillgodogörande av äldre

system) av ADB-material med on-line-anknytning till de olika arkivinstitutionerna vara en lösning.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anför:

En viktig del av offentlighetsprincipen är grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet, som regleras i 2 kap. TF. Begreppet handling omfattar numera även teknisk upptagning som t. ex. magnetband och skivminne. Trots att denna allmänna regel införts har det ändå visat sig att användningen av ADB i den offentliga förvaltningen försvårat för den enskilde att få insyn i myndigheternas verksamhet. DALK föreslår därför att det allmänna stadgandet i 2 kap. TF kompletteras med en särskild "lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling".

Vi instämmer i utredningens allmänna motivering för den föreslagna lagen. Med klara regler om ADB-upptagningars dokumentation, arkivering, diarieföring etc. skulle den enskildes möjlighet att utnyttja offentlighetsprincipen på detta område kunna stärkas.

Det är uppenbart att ADB-tekniken i vissa avseenden haft negativa konsekvenser för handlingsoffentligheten. Det är mot denna bakgrund som vi instämmer i det allmänna syftet med den föreslagna lagen. Vad vi emellertid saknar i betänkandet är en diskussion om att ADB-tekniken, rätt använd, också kan ha mycket *positiva* konsekvenser för handlingsoffentligheten. Rätten för enskild att ta del av offentlig handling begränsas i praktiken ofta av att den hos myndigheten samlade informationen är stor och oöverskådlig. Modern ADB-teknik, med databashantering och frågeteknik, kan lösa många av dessa problem och ge handlingsoffentligheten en ny och reell innebörd. Förutsättningen är att myndigheterna ordnar sina ADB-system så att en utomstående lätt kan orientera sig. DALK skulle kunna lagt fram förslag om ett åläggande till myndigheterna att välja en sådan systemlösning att handlingsoffentligheten befrämjas.

Handlingsoffentligheten kan alltså komma att fungera avsevärt bättre i morgondagens samhälle just därför att tekniken erbjuder sådana möjligheter. Det är därför av stor vikt att samhälle och enskilda medborgare redan från början ställer höga krav på de tekniska systemen. Det förekommer många tekniskt otillfredsställande systemlösningar som behöver förändras. Ett exempel är system där datadelen inte kan skiljas från beräkningsdelen. Då dessa olyckligtvis blandats samman innebär det att andra uttag än de för myndigheten specifikt planerade är mycket svåra att göra. Systemen bör utformas så att de underlättar en flexibel datauthämtning.

Något tekniskt fulländat system finns inte och kommer knappast att existera så länge människor handhar det. Det är väsentligt att information om ADB-systemens ofullständighet presenteras på ett sakligt sätt, där såväl fördelar som nackdelar klargörs.

Med begreppet ADB-teknik förutsättes inte bara dagens, utan också morgondagens teknik. Det kan vara klokt att inte alltför hårt binda sig vid den befintliga tekniken, eftersom den förändras snabbt. Ett område som ligger nära ADB-tekniken är videotekniken. Dessa båda tekniker utgör ett område där utvecklingen för närvarande går oerhört fort. Tillsammans utgör de en del av det större elektronikområdet. Det är därför förståeligt att man i en lagtext endast vill binda sig för de idag existerande tekniska lösningarna. Men eftersom begreppet "ADB" har en så betydelsefull ställning i DALKs förslag är det överraskande att utredningen inte närmare har avgränsat innebörden.

I fråga om begreppet ''ADB'' hänvisas till avsnitt 3.1 i remissammanställningen.

SAF och *Sveriges industriförbund* diskuterar ADB-användning i förhållande till sekretessregler m. m. och anför:

Som vi tidigare påpekat har offentlighetsprincipens tillämpning beskurits beträffande upptagningar under åberopande främst av sekretessregler. Det är å andra sidan påfallande hur liten kunskap vi i själva verket har om hur sekretessen fungerar i ADB-sammanhang. DALK har här åter gjort det lätt för sig genom att i ett mycket kort avsnitt i stort sett bara hänvisa till den nya sekretesslagen. Det är självklart – framhåller kommittén – "att nya regler inte får stå i strid med sekretessreglerna" (sid. 41). Härutöver åberopar DALK sårbarhetskommitténs betänkande (SOU 1979:93) under framhållande att även "här finns synpunkter som bör beaktas".

Organisationerna har i olika sammanhang – bl. a. i yttrande över DALK:s föregående betänkande (SOU 1978:54) – pekat på datoriseringens effekt på sekretesskyddet och uttryckt oro inför svårigheterna att härvid garantera sekretessen. Det förefaller oss som om man på myndighetsnivå inte riktigt vill ta detta för näringsliv och samhället som helhet så viktiga problem på allvar. Vi har i likhet med datainspektionen erinrat om att upptagningar för ADB inte är jämförbara med handlingar. Handlingar är bärare av statisk information, medan upptagningar i realiteten är bearbetningsbara på ett tidigare oanat sätt. Samtidigt härmed har mängden information på ADB-media ökat i en omfattning som är svårgripbar. Det är lätt att samköra uppgifter och därvid skapa ny information, för vilken sekretessbehovet oftast inte ens prövats. Överföring av information myndigheter emellan ökar och den idag rådande lättvindigheten att mångfaldiga information ställer hela sekretessfunktionen i en tveksam dager. De ganska omständiga adminstrativa rutinerna som inarbetats under lång tid vad gäller hanteringen av hemliga handlingar har ersatts av en tekniskt "enkel" access till datorlagrad information. I normalfallet torde sådan access dessutom varken dokumenteras eller på annat sätt lämna några spår efter sig. Den nya informationshanteringen är med andra ord väsensskild från den traditionella. Ny och effektivare överföringsteknik i förening med tillkomsten av allmänna nationella och internationella datanät gör det vidare närmast omöjligt att säkert förvissa sig om var informationen överhuvudtaget finns.

Det är vår uppfattning att villkoren för sekretesskyddet så förändrats genom datoriseringen att begreppet sekretesskydd inte svarar mot gängse språkbruk. Konsekvenserna för samhället att sekretessregler i praktiken sätts ur spel inom förvaltningen måste bli föremål för en djupgående analys. Vi avser därför att undersöka möjligheterna att starta ett forskningsprojekt som kan vara ägnat att klargöra sekretesskyddets innehåll i ADB-sammanhang.

Statens livsmedelsverk yttrar i fråga om sekretesskydd och ADB:

Verket vill här tillägga att redan samarbetet mellan olika myndigheter på ADB-området – såsom inom försöksverksamheten med miljöinformationsprogram – har stött på svårigheter på grund av att man inte vågat lita på sekretesskyddet när olika myndigheter skall ha tillgång till samma databaser. Sekretesskyddad information har måst hanteras utanför ADB-systemet, vilket gör hela arbetet mindre rationellt.

Naturvårdsverket anför å andra sidan följande beträffande beslut av regler om insyn hos myndigheterna:

Naturvårdsverket påverkar med sina beslut ofta enskilda eller grupper i samhället. Redan i sitt remissvar avseende departementspromemorian (Ds Ju 1977:1 och 11) Handlingssekretess och tystnadsplikt framhöll verket att det allmänna intresset av öppen redovisning som regel är mycket starkt, när det gäller uppgifter om utsläpp och andra störningar från miljöfarlig verksamhet. Det är verkets uppfattning att en god insyn för allmänheten i den handläggningsprocess och de underlagsdata som ligger bakom ett beslut är väsentlig inte minst för att skapa förtroende och förståelse.

Det finns dock några remissinstanser som har uppfattningen att i vart fall för närvarande några åtgärder inte behövs eller är lämpliga.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) anför:

Inledningsvis vill SPV understryka att verket inte har några erfarenheter av att tillämpningen av offentlighetsprincipen beträffande upptagning för automatisk databehandling skulle innefatta några praktiska problem. Det bör enligt verkets mening tillmätas stor betydelse att SPV inte erfarit att någon komplicerad efterfrågan på ifrågavarande uppgifter vare sig från allmänheten eller massmedia förekommer. De anspråk på uppgifter ur registren som förekommer är nästan uteslutande från anslutna myndigheter och registerförda personer. De flesta uttagen ur registren begärs från sådana personer som vill ha registerutdrag enligt 10 § datalagen. Deras framställningar har tidigare till största del inkommit via företag som etablerat affärsmässig handel med sådana uppgifter, vilket numera reglerats.

Under förutsättning att myndigheterna följer huvudregeln i tryckfrihetsförordningen att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till den som begär det torde redan nu alla rimliga anspråk kunna tillgodoses. Det synes därför tveksamt om ytterligare reglering erfordras. I varje fall borde förekomsten av problem eller konflikter i dessa sammanhang kartläggas och dokumenteras innan ytterligare reglering tillgrips, vilket utredningen inte har gjort. En viktig utgångspunkt bör vara att lagstiftning inte används för att lösa problem som uppträder som rena undantagsfall.

SPV vill sålunda med hänvisning till hittills vunna erfarenheter understryka vikten av att eventuell lagstiftning i dessa frågor sker med utgångspunkt från verkliga behov. Eljest kan det lätt skapas regler som kan medföra mycket stora kostnader – mångmiljonbelopp – utan att några mätbara värden tillförsäkras allmänheten.

Kommun-Data AB anser att det inte finns behov av en lagreglering i den omfattning som föreslås i betänkandet. Det finns enligt bolagets mening ingen anledning att syfta längre i fråga om reglering än till att myndigheterna skall ge allmänheten tillgång till ADB-upptagningar i läsbar form i samma omfattning som gäller för konventionellla handlingar.

Bolaget utvecklar sin inställning på följande sätt:

ADB-upptagning jämställs enligt TF med konventionell handling i form av dokument. Allmänheten skall därmed ha tillgång till informationen i

ADB-upptagning på motsvarande sätt som gäller för konventionell handling.

I ADB-system för satsvis bearbetning torde det i verkligheten förhålla sig så att praktiskt taget all information från ADB-upptagning också finns i dokumentform. Detta är en nödvändighet för att kommunen eller landstinget skall kunna hantera systemet och använda informationen i sin verksamhet. Under förutsättning att utskrift av ADB-upptagning registrerats på något sätt har allmänheten enligt vår uppfattning tillgång till samma handlingar som myndigheten.

I interaktiva system som nu utnyttjas i allt högre grad förhåller det sig annorlunda. Myndigheten kan i detta fall få informationen på bildskärmsterminaler och behöver därför inte alltid ha den i dokumentform. I de allra flesta fall finns skrivare ansluten vid någon av myndighetens bildskärmsterminaler. I annat fall är det rimligt att ställa kravet att skrivare skall finnas. Terminalbilden kan då lätt skrivas ut på en ansluten skrivare för att ge allmänheten tillgång till ADB-upptagningen i läsbar form. För allmänhetens kännedom att ADB-upptagningen existerar måste i detta fall upptagningen registrerats på något sätt. Även i interaktiva system görs sammanställningar i läsbar form. Sådana sammanställningar kan direkt tillhandahållas allmänheten. Under dessa förutsättningar kan även interaktiva system ge allmänheten tillgång till samma information som myndigheten.

Den nödvändiga registreringen enligt ovan torde kunna ske enligt DALK:s lagförslag § 6.

FOA menar att det finns skäl för en avvaktande hållning i fråga om lagstiftningsåtgärder bl. a. med hänsyn till vissa pågående utredningar. FOA konstaterar vidare att tillämpningen av offentlighetsprincipen på ADB-upptagningar är förenad med vissa svårigheter. Enligt FOA behöver detta emellertid inte betyda att nuvarande regler i TF är olämpligt utformade eller otillräckliga. De svårigheter som kan anses föreligga torde i och för sig inte vara större än dem som uppstår på andra områden som blir föremål för ny lagstiftning, särskilt när det är fråga om teknik under utveckling.

FOA diskuterar i sammanhanget utförligt ett avgörande av kammarrätten i Stockholm och anför därvid:

Vid FOA finns inrättat ett datorstött textkommunikationssystem, benämnt KOM 79, avsett att användas i olika former av FOAs verksamhet, bl. a. beredning av ärenden, samt för kontakter inom och mellan personalföreningar vid FOA. En betydelsefull form av aktiviteter inom systemet är s. k. telemöten, dvs. konferenser i vilka ett flertal geografiskt åtskilda mötesdeltagare står i kontakt med varandra via datorterminaler för utbyte av synpunkter i ett angivet ämne. I sin hos FOA gjorda, gemensamma framställning begärde de förutnämnda sökandena, såvitt nu är i fråga, dels att få ta del av i systemet KOM 79 gjorda upptagningar rörande vissa i framställningen angivna förhållanden, dels att "få tillgång till hela KOM 79, i vart fall de offentliga konferenserna". De uppgifter, som sökandena avsåg i sitt första yrkande, fanns i upptagningarna från två telemöten i vilka deltagit företrädare för olika myndigheter inom kretsen av användare av systemet. Det ena mötet hade som ämne "Datorers användning", medan det andra gällde "QZ (Stockholms datorcentrals) framtid – datorupphandlingar – taxor". Vid båda konferenserna hade förekommit inlägg som rörde en vid

QZ då aktuell upphandling av dator; det var dessa inlägg som sökandena i första hand önskade ta del av.

Systemets användarkrets är principiellt bestämd genom det av Datainspektionen för KOM 79 meddelade tillståndet; telemöten i systemet är således inte i sig "offentliga". – FOA lämnade framställningen utan bifall med en motivering, som utmynnade i att upptagningarna vid de ifrågavarande telemötena inte var att betrakta som allmänna handlingar och att inte heller i övrigt någon omständighet förelåg som grundade rätt för sökandena att ta del av upptagningarna; i vad avsåg det senare yrkandet – att få tillgång till systemet i dess helhet – motiverade FOA sitt avslag med att någon generell rätt att få tillgång till hela KOM 79 eller visst slag av konferenser inte kunde medges sökandena på grund av systemets natur. Kammarrätten i Stockholm, där sökandena besvärade sig, inhämtade yttranden från FOA och Datainspektionen. Genom dom 1980-07-04 (mål nr 661–1980) undanröjde kammarrätten det överklagade beslutet och visade målet åter till FOA för ny handläggning. I sin motivering återgav domstolen det huvudsakliga innehållet i Datainspektionens yttrande och lämnade därefter en ingående redogörelse för hur upptagningarna i systemet KOM 79 borde bedömas från offentlighetssynpunkt. Kammarrättens uttalanden i domen synes vara av intresse för bedömningen från nämnda synpunkt även av andra datorbaserade system än KOM-systemet.

Domstolens uttalanden synes innebära att följande slag av upptagningar i det ifrågavarande systemet skall anses som *allmänna handlingar* hos myndigheten FOA (och därför på begäran tillhandahållas, om hinder inte föreligger enligt sekretesslagen):

1) Upptagning som har tillförts systemet av myndighet eller enskild utanför FOA.

2) Upptagning som inom FOA har tillförts systemet, om den är tillgänglig för myndighet eller enskild utanför FOA. (Härav följer motsättningsvis att upptagning, som inom FOA har tillförts systemet men som inte är tillgänglig för någon utomstående, inte skall anses som allmän handling.)

Från dessa regler gäller enligt kammarrätten *undantag* av följande innebörd: I den mån en upptagning hänför sig till ärende hos FOA blir den allmän handling först när den har expedierats eller när det ärende till vilket den hör har slutbehandlats hos FOA. Undantag kan vidare enligt 2 kap. 4 § TF gälla med avseende å material som hänför sig till personalföreningar vid FOA, dvs. upptagningar som tillhör föreningarnas interna kommunikation är inte allmänna handlingar.

Kammarrätten har enligt domen grundat sina bedömningar "på skäl som har angivits av Datainspektionen".

Till en början kan här observeras att kammarrätten knutit rättsverkningar till den omständigheten att en *upptagning tillförts* systemet, ett kriterium som inte förekommer i TF. Datainspektionen uttalar sig i sitt yttrande i motsvarande delar om systemet tillförda *uppgifter*. Enligt TF är handlingsbegreppet i fråga om ADB knutet till begreppet upptagning, som i sin tur avser de på datamediet fixerade uppgifterna (jfr. prop. 1973:33 s. 75). *Av vem* uppgifterna fixeras på mediet ("tillförs systemet") och därigenom bildar en upptagning har i TF inte tillagts någon omedelbar betydelse; vad som är avgörande enligt de för upptagningar gällande särskilda reglerna är för vem upptagningen är *tillgänglig* för överföring i läsbar form ("tillgänglig för myndigheten") eller i vissa fall vem som gjort den tillgänglig ("när annan har gjort den tillgänglig ...").

Tagna efter ordalydelsen skulle de i domens motivering givna tolknings- och tillämpningsreglerna medföra en offentlighet för ADB-upptagningarna som går långt utöver vad som följer av TF. Utvidgningen berör inte den sekretesskyddade informationen – den har uttryckligen undantagits – utan de kategorier av handlingar som enligt TF inte skall betraktas som allmänna. Beaktats har, förutom 2 kap. 4 § TF, endast undantaget för handlingar i icke avslutade ärenden, däremot inte övriga fall där handlingar enligt vad som följer av 2 kap. 7 § TF inte skall anses upprättade, vidare inte heller 9 eller 11 §§ (10 § är här inte aktuell) eller, anmärkningsvärt nog, 3 § andra stycket andra punkten angående upptagningar som ingår i personregister. I det senare fallet kan möjligen förklaringen vara den stundom förekommande misstolkningen, att – när förutsättningarna för undantaget föreligger – dessa upptagningar inte skall anses *tillgängliga* för myndigheten (för överföring i läsbar form). Den rättsverkan som inträder är i stället, såsom framhållits ovan i detta yttrande i annat sammanhang, att upptagningarna – trots att de är faktiskt tillgängliga i nämnda avseende – inte skall anses *förvarade* hos myndigheten, varigenom grundkriteriet för egenskapen av allmän handling bortfaller (att för myndigheten *icke* tillgängliga handlingar inte är förvarade, och därmed inte allmänna, följer redan av huvudregeln). För KOM-systemet gäller vissa sådana begränsningar i myndighetens (FOA:s) befogenhet att göra ADB-uttag, som avses i det sistnämnda lagrummet.

Domen synes även innehålla inadvertenser i motsatt riktning – innebärande att offentligheten i vissa hänseenden inskränks i strid mot TF. Av kammarrättens uttalanden följer motsättningsvis att "upptagning som inom FOA har tillförts systemet" men som inte är tillgänglig för någon utomstående inte skall anses som allmän handling. Det kan emellertid förekomma att sådan upptagning har karaktären av en hos myndigheten (FOA) upprättad handling – vilken därmed skall anses som allmän eftersom den samtidigt är förvarad hos myndigheten. Av samma skäl kan stundom en upptagning i ett icke slutbehandlat ärende, även om den inte expedierats, vara allmän handling, t. ex. ett av FOA justerat protokoll.

I fråga om tillämpningen av TF, se dessutom avsnitt 2.3.2 i remissammanställningen.

Det finns också de remissinstanser som utan att ta definitiv ställning till behovet av åtgärder diskuterar effekterna av ADB på offentlighetsprincipen.

Kammarrätten i Stockholm anför:

Offentlighetsprincipen är en av grundstenarna i vårt demokratiska system. Den ger en unik möjlighet för den enskilde att själv eller genom andra kontrollera att den allmänna förvaltningen fungerar väl. Maktmissbruk kan motverkas. Andra otillfredsställande förhållanden kan tas upp till debatt och ändring åvägabringas. Det förhåller sig å andra sidan så att den vidsträckta offentligheten kan missbrukas i förhållande både till enskildas integritet och allmänna intressen. Otvivelaktigt förekommer också missbruk. Trots detta överväger fördelarna klart. Det är därför betydelsefullt att varken den tekniska utvecklingen eller andra förhållanden tillåts medföra att offentlighetsprincipen träds för när utan tvingande skäl.

En annan sak är att det framstår som angeläget att missbruket motarbetas. Om detta minskar, reduceras också underlaget för angrepp på den

nuvarande öppenheten. Det största ansvaret i detta hänseende vilar på massmedia. De verkligt allvarliga integritetskränkningarna vållas nämligen genom dessa organ med deras stora genomslagskraft. En fortsatt och fördjupad självsanering är av obestridligt värde när det gäller att komma till rätta med övertrampen. Vad som har sagts nu om förekommande missbruk från massmedias sida bör inte undanskymma det förhållandet att dessa organ fyller den kanske mest centrala funktionen i praktiken, när det gäller den övervakning som offentlighetsprincipen gör möjlig.

Kammarrätten yttrar vidare:

DALK har avstått från att göra någon mer ingående jämförelse mellan förr och nu när det gäller tillämpningen av handlingsoffentligheten. Detta är beklagligt. Missförstånd är nämligen inte ovanliga och synes ibland snedvrida debatten. Både i denna och i faktiska mål görs det ibland gällande, att medborgarna själva har en i princip oinskränkt rätt att söka efter uppgifter bland myndigheternas handlingar utan att någon företrädare för vederbörande myndighet får placeras mellan myndigheten och handlingarna. Se t. ex. besvärsinlagan till regeringsrätten (RR) i mål nr 661-1980, i vilket dom har meddelats den 24 september 1980, nr 2443-1980.

Klart är att den som hos en myndighet begär att få ta del av en handling inte får avkrävas uppgift om sitt namn eller om syftet med sin begäran i vidare mån än som kan behövas för att pröva om hinder föreligger mot att handlingen utlämnas. Däremot finns inte något stöd för en rätt att fritt botanisera bland vare sig aktuella handlingar eller arkivalier hos en myndighet. Härtill finns flera orsaker. Bl. a. måste myndigheten kunna kontrollera att vederbörande inte får tillgång till handling, som är underkastad sekretess för hans del, liksom att handlingar inte skaffas undan eller förstörs. Så t. ex. tillåter inte kammarrätten utomstående att utan vidare få tillgång till akterna i pågående mål eller att själv fritt leta i domstolens arkiv, utan vederbörande måste något så när preciserat ange vad han önskar ta del av. (Jfr resonemanget i RRs förut angivna dom ävensom i kammarrättens dom i det aktuella målet.)

Här kan tilläggas att det åtminstone för förvaltningsdomstolarna inte skulle vara praktiskt möjligt att generellt i pågående eller avgjorda mål förvara offentliga och hemliga handlingar var för sig. Det är alltså redan av den orsaken uteslutet att öppna möjlighet för enskilda att på egen hand fritt söka i domstolsakterna.

Så länge som en myndighets diarium förs manuellt kan envar fritt söka där, om detta inte stör arbetet hos myndigheten. Om diariet blir databaserat och vederbörande inte får själv fritt söka i databasen, innebär det att i praktiken en inskränkning har skett i förhållande till tidigare. När det däremot gäller handlingar i pågående eller avslutade mål behöver, som har framgått av det föregående, en sådan ordning inte innebära någon försämring. Risken finns dock för att ADB-systemen byggs upp eller hanteras till men för insynsmöjligheten.

Kammarrätten anser att offentlighetsprincipen även utöver vad som anges i 2 kap. TF bör ges så stort utrymme som är möjligt. Härför talar också intresset av att myndigheterna hjälper allmänheten till rätta och i övrigt lämnar en god service, jfr serviceförordningen (1980:900). I den mån ADB-tekniken gör det möjligt att ge den enskilde större utrymme för att själv leta efter det som intresserar honom bland en myndighets handlingar, bör därför detta tillfälle tas till vara.

Fiskeristyrelsen anför:

Rättsfrågorna kring offentlighet och ADB är relativt nya. De är dessutom ofta mycket känsliga. Vissa avsnitt av rättsområdet får anses klart reglerade medan det på andra avsnitt alltjämt kan råda oklarhet om vilka uppgifter som skall ställas till allmänhetens förfogande och vilka som skall hållas hemliga.

Som exempel på intressekollisioner vill styrelsen erinra om att med stöd av datalagen (1973:289) uppställs restriktioner som syftar till att omöjliggöra otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Användningen av terminaler är skyddade exempelvis av koder, passwords och projektnummer. Själva dataanläggningen bör vara sluten för omvärlden och besökare måste kontrolleras etc. med hänsyn till risken att datans mjukvara förstörs eller förvanskas. Alla dylika åtgärder som vidtas för att datalagens syfte inte ska förfelas står samtidigt i direkt motsatsförhållande till de intressen som uppbär offentlighetsprincipen.

Uppsala kommun anser att det finns risker för att ADB skall få konsekvenser som urholkar offentlighetsprincipen. Det torde i en framtid visa sig om offentlighetsprincipen verkligen i praktiken kan upprätthållas. Om så visar sig inte vara fallet bör naturligtvis bestämmelserna i alla berörda delar omgående ses över. Det gäller enligt kommunen särskilt 12, 16 och 17 §§ LUA som ger myndigheter riskabelt stora möjligheter att undvika att tillmötesgå enskilda människors begäran om offentliga handlingar i ett ADB-system.

Försvarets materielverk diskuterar behovet av åtgärder i fråga om myndigheternas ADB-verksamhet och anför:

Den utveckling som ägt rum i vårt samhälle mot en allt grövre brottslighet ger anledning överväga, vilket skydd myndigheterna har mot eventuella försök till *missbruk* av offentlighetsprincipen och *sabotage* mot allmänna handlingar. I den mån myndigheterna utlämnar endast utskrifter eller kopior av tillgängliga handlingar, har eventuell förstörelse av vad som utlämnas inte någon vital betydelse. Tillhandahålles däremot originalhandlingar eller lämnas sådan tillgång till dataanläggningarna, att skada kan åstadkommas på uppgiftsbärarna, kan obotlig skada uppstå. Om ett ökat bruk av data medför, att originalhandlingar i allt mindre utsträckning utlämnas till allmänheten, kan detta medföra ökning av säkerheten i detta avseende. Om, å andra sidan, allmänheten lämnas sådant tillträde till dataanläggningarna, att risk finns för att den kan vålla skada genom ändringar eller förstöring av materialet eller – trots eventuella avspärrningar av hemliga uppgifter – kan komma åt sådana uppgifter, innebär datoriseringen ökade risker för samhället och medborgarna.

Det krav på *arbetsro för myndigheterna*, som framhållits i direktiven för DALK och som nämns på flera ställen i betänkandet (sid. 115, 119, 130, 134, 143, 146) kan inte nog understrykas. Särskilt inom försvarsmakten har myndigheterna sedan lång tid tillbaka erfarenheter av utredningar och omorganisationer, som mer eller mindre konstant pålagt myndigheterna omfattande arbetsuppgifter utöver dem, som dessa myndigheter enligt sina instruktioner är avsedda att fullgöra. Detta har motverkat myndigheternas ambitioner att "kraftsamla" kring de egentliga arbetsfunktionerna, nämligen

att anskaffa och underhålla försvarsmaktens materiel och övriga förnödenheter. Vid försvarsmakten pågår och förutses komma att pågå en betydande reduktion av personal. Ju mera myndigheternas personal- och andra resurser begränsas, desto mera måste – utöver en sänkning av ambitionsnivån – den kvarvarande kapaciteten koncentreras på de återstående nödvändiga funktionerna. Detta kräver arbetsro.

Till arbetsron skulle också bidra en större stabilitet på lagstiftningens område. Ofta tillkommande nya författningar och ständiga ändringar i författningarna ökar osäkerheten hos dem, som skall tillämpa bestämmelserna. Instabiliteten på detta område illustreras även i nu föreliggande betänkande. Den 1 januari 1978 trädde omfattande ändringar i tryckfrihetsförordningen i kraft. En ändring däri trädde i kraft den 1 januari 1980. DALK nämner på sid. 95–96 i betänkandet, att yttrandefrihetsutredningen enligt sina direktiv "skall försöka arbeta fram en grundlag om yttrandefrihet, som skall kunna ersätta den nuvarande TF". I bilaga 4 har DALK angivit tolv utredningar m. m. av betydelse för dess arbete. Det är anledning befara, att även de kan komma att medföra olika förändringar i myndigheternas fortsatta verksamhet.

2.3 Val av åtgärder

2.3.1 Inledning

Frågan om valet av lämpliga åtgärder har väckt stort intresse hos remissinstanserna. Några remissinstanser uttalar direkt sitt stöd för DALK:s uppfattning att TF inte bör ändras. Många instanser anser emellertid att det behövs ändringar i TF av både större och mindre omfattning. De skäl som dessa instanser anför varierar. Från vissa håll efterlyses en djupare analys av handlingsoffentlighetens innebörd. Flera remissinstanser pekar på ett behov av översyn av de grundläggande begreppen i TF mot bakgrund av användningen av ADB och åberopar bl. a. svårigheterna att skilja mellan myndigheternas arbetsmaterial och allmänna handlingar. Begreppen "allmän handling", "upprättad" och "inkommen" anser en instans vålla besvär vid den praktiska tillämpningen av TF.

De remissinstanser som förordar att bestämmelser ges i en särskild lag framhåller som väsentligt bl. a. att detta medför en god vägledning för myndigheternas hantering av offentlighetsfrågor. Ett flertal myndigheter riktar emellertid kritik mot en sådan lösning. I detta sammanhang ifrågasätts om det är lämpligt med den teknik med hänvisningar till andra regler som DALK förordar och om det bör finnas ännu en lag på området.

Mer omfattande invändningar förekommer mot tanken att ge tillämpningsföreskrifter till TF. Flera remissinstanser ser här särskilda faror. Det påpekas vidare att en lag om tillämpning av offentlighetsreglerna inte uteslutande bör vara tillämpliga på upptagningar för ADB. Flera remissinstanser föreslår andra lösningar. Sålunda förordas att regler tas in i annan lagstiftning, t. ex. sekretesslagen men även i förordningar, bl. a. allmänna verksstadgan.

Andra åtgärder än normgivning diskuteras också. Här framförs förslag om t. ex. bättre utbildning av tjänstemännen och särskild informationsverksamhet.

2.3.2 Ändring i TF

En del remissinstanser ansluter sig uttryckligen till DALK:s uppfattning att det inte behöver göras någon ändring av TF. Dessa är *hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Sundsvall, statens bakteriologiska laboratorium, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, AMS* och *Sveriges Radio AB.*

Hovrätten för Västra Sverige anför:

Ett viktigt ställningstagande för kommittén har gällt behovet av grundlagsändring. Med hänsyn till att lagförslaget inte i något hänseende inskränker den i 2 kap. tryckfrihetsförordningen reglerade handlingsoffentligheten utan närmast bör ses som tillämpningsföreskrifter till nämnda lag torde något krav på grundlagsändring inte kunna uppställas. I och för sig har --- den utnyttjade lagstiftningstekniken den nackdelen att gällande bestämmelser om rätten att ta del av ADB-upptagningar blir mer svåröverskådliga än om de föreslagna bestämmelserna införes i tryckfrihetsförordningen. Emellertid föreligger risk för att föreslagna regler snabbt kan bli föråldrade eller eljest visar sig mindre lämpade och därför behöver ses över. Med hänsyn härtill är det mer ändamålsenligt att införa reglerna i vanlig lag. Det kan över huvud ifrågasättas om det är lämpligt att i grundlag införa specialreglering av den art varom här är i fråga. Hovrätten delar därför kommitténs uppfattning att grundlagsändring varken är nödvändig eller lämplig.

Kammarrätten i Stockholm anser att reglerna i 2 kap. TF om handlingsoffentligheten även efter 1978 års ändringar är svåra att tillämpa på ADB-upptagningar. Detta sägs dock inte bero på några egentliga brister i regleringen utan på materians invecklade natur. Kammarrätten delar därför DALK:s uppfattning att någon ändring inte är påkallad i grundlagsregleringen.

Kammarrätten i Sundsvall yttrar:

I detta sammanhang uppkommer vidare frågan huruvida de åtgärder som behövs för att ADB-tekniken inte skall urholka handlingsoffentligheten bör föranleda en särreglering av ADB-medierna i TF. Såsom DALK påpekat kan det antas att ADB-tekniken alltjämt snabbt utvecklas och förändras och att en fortlöpande anpassning av regleringen därför också behövs. Eftersom grundlagsändringar medför en tidsödande och omständlig procedur kan DALK enligt kammarrättens mening i och för sig anses ha gjort en riktig bedömning när kommittén – i stället för en särreglering av ADB-medierna i TF – valt att i en lag av lägre valör än grundlag söka komplettera TF:s regler om handlingsoffentligheten med tillämpningsföreskrifter. Till det nu sagda kan fogas att de regler som nu finns i TF, åtminstone tills vidare, i och för sig

framstår som fullt godtagbara som utgångspunkt för sådana tillämpningsföreskrifter.

AMS åberopar att ADB-tekniken utvecklas så snabbt att de krav på varaktighet som måste ställas på grundlagsregler inte skulle kunna uppfyllas. Inte heller bör ADB-medierna enligt AMS särregleras i TF.

Åtskilliga remissinstanser anser emellertid att ändringar bör göras i 2 kap. TF.

Patent- och registreringsverket uttalar:

Utredningen har medvetet skjutit från sig de grundläggande frågorna om TF:s innebörd i fråga om handlingars offentlighet när det gäller ADB-upptagningar. Det har skett utan den ingående analys av den faktiska situationen när det gäller modern informationsbehandling, som är nödvändig för att få en klar och bestämd utgångspunkt för den mer tekniskt betonade detaljreglering som utredningen ägnat sig åt. Den analys som patentverket efterlyser synes kunna leda fram till att TF:s reglering av handlingsoffentligheten behöver överses.

Patentverket anför som skäl för sin ståndpunkt följande:

Grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet har till huvudsyfte att ge var och en möjlighet till insyn i beslutsprocessen hos myndigheterna och i deras förvaltning i övrigt. För denna insyn är det viktigt att det informationsmaterial som myndigheterna förfogar över i sin verksamhet i princip är tillgängligt för allmänheten oavsett om informationen finns i skriftlig form eller är upptagen på magnetband, hålkort eller andra informationsbärare.

Ett av de grundläggande lagrummen för tolkningen av offentlighetsprincipen är bestämmelserna i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) om vad som är att räkna till allmän handling. Enligt lagrummet är en ADB-upptagning allmän handling om den är "förvarad" hos myndigheten och därmed avses att den är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Ordalagen i TF kan ge anledning till frågan om varje upptagning som är tillgänglig för en myndighet skall anses som allmän handling. Mera konkret kan frågan ställas om en informationsupptagning för de väldiga databanker av skilda slag ute i världen som betjänar det svenska samhället, bl. a. många myndigheter, skall anses utgöra allmän handling hos en svensk myndighet enbart på den grunden att myndigheten kan skaffa sig direktaccess till bankens informationslager. Detta är givetvis inte lagregelns innebörd och kan inte vara uttolkningen ens med den restriktiva tolkningsmetod som bör tillämpas i fråga om grundlag.

Att en avgränsning här är självklar betyder emellertid inte att den är lätt. Vad som försvårar den är att den mycket snabba utvecklingen på informationsområdet skett huvudsakligen efter det att TF fick sin reglering rörande ADB-upptagningar och att problemen inte kunnat beaktas tillfredsställande under förarbetena till TF.

Patentverket utnyttjar i sin verksamhet ett par stora affärsmässigt drivna databaser utomlands, t. ex. Lockheed och ESA-IRS i USA. På villkor som är närmare bestämda i upprättade kontrakt har patentverket tillgång via terminal till dessa baser och utnyttjar därur teknisk information dels i handläggningen av patentansökningar dels i uppdragsverksamheten.

De datamängder som förvaras i de nu nämnda databaserna kan inte göras tillgängliga för allmänheten på andra villkor än som accepteras av innehavarna av databaserna. Den där lagrade informationens tillgänglighet för svensk allmänhet skulle inte i något avseende främja insynen i patentverkets verksamhet och de skäl som motiverar offentligheten i svensk förvaltning gäller inte detta informationsmaterial.

Delvis andra problem inställer sig när det gäller systemutveckling för informationsåtervinning i patentverkets egen regi eller i internationell samverkan. Här kan stora investeringskostnader komma att läggas ner i datoriserade informationsåtervinningssystem där kostnadskalkylen förutsätter att investeringen kan betalas med inkomster av systemet i patentverkets affärsmässiga verksamhet. Liknande synpunkter gör sig gällande ifråga om system som patentverket inköper för kommersiellt utnyttjande i sin verksamhet, t. ex. INPADOC:s system för utredning av s. k. patentfamiljer. Skulle ett sådant system ställas till allmänhetens förfogande på samma villkor som gäller för verket självt, skulle patentverket få konkurrens från andra utnyttjare och möjligheterna att täcka kostnaderna i verkets uppdragsverksamhet komma att reduceras eller försvinna. När det gäller INPADOC skulle en sådan tillgänglighet också strida mot kontraktsvillkoren.

Enligt patentverkets mening medför offentlighetskravet inte utan vidare att informationssystem skall ställas villkorslöst till allmänhetens förfogande. Även här uppkommer gränsdragningsproblem, som inte blivit tillräckligt genomlysta.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anför:

En helt dominerande frågeställning måste enligt länsstyrelsens mening vara handlingsoffentlighetens innebörd. Kommittén har snuddat vid denna tanke (s. 43) men man synes inte ha vågat gå djupare in på ämnet. Man gör inte ens ett försök att analysera frågan. I stället uttalar man, utan närmare motivering, att en omprövning av den nuvarande principen om handlingsoffentlighet sannolikt skulle innebära en svår balansgång och att det inte ingår i kommitténs uppdrag att ompröva principen. Vill man göra en total översyn av principen bör översynen enligt kommitténs mening ske i särskild ordning och i ett vidare perspektiv än med förekomsten av ADB som motiv och utgångspunkt.

Länsstyrelsen anser att det nu är dags att företa en översyn av den hävdvunna svenska principen om allmännna handlingars offentlighet. Att en sådan översyn blir svår kan inte rimligen få utgöra ett hinder om det finns goda skäl för en översyn. Översynen bör givetvis inte vara begränsad till de problem som är en följd av ADB-tekniken men det är inte någon tvekan om att det främsta skälet för en översyn har sina rötter i den situation som ADB-tekniken skapat. Vad som framför allt påkallar en översyn är enligt länsstyrelsens mening det kommersiella utnyttjandet av upgifter som myndigheterna samlat in för helt andra syften. Det finns emellertid även andra avarter av utnyttjande av offentlighetsprincipen, avarter som det av olika skäl är angeläget att komma till rätta med.

Det nyss anförda innebär inte att länsstyrelsen på något sätt ifrågasätter principen om allmännna handlingars offentlighet. Länsstyrelsen utgår emellertid då från den hävdvunna uppfattningen om principers syfte och innebörd. Dessa syften kräver inte att handlingar också tillhandahålls för att utnyttjas i exempelvis ett rent kommersiellt syfte.

Enligt länsstyrelsens mening skulle man kunna tänka sig en sorts skiktning av offentlighetsprincipen, såsom den idag tillämpas. Under den mer kvalificerade formen hör den del hemma som uppbärs av syftet att ge möjlighet till insyn, kontroll och debatt m. m., dvs. de syften som före ADB-teknikens tid var helt dominerande som bakgrund till anspråk på att få ta del av myndigheternas handlingar. Till en mer okvalificerad form bör man räkna den del som uppbärs av exempelvis syftet att utnyttja myndighetens handlingar kommersiellt. Helt olika regler bör gälla för de två formerna. I fråga om den mer kvalificerade formen bör en mycket långtgående rätt att få del av handlingar föreligga. Myndigheten bör också ha en långtgående serviceskyldighet och det eventuella priset bör vara lågt. För den okvalificerade formen bör olika restriktioner gälla. Myndigheten bör, exempelvis, inte vara skyldig att eftersätta sina primära uppgifter och priset bör vara marknadsmässigt.

Sveriges advokatsamfund anser att det fortsatta lagstiftningsarbetet på området bör samordnas med en översyn av reglerna i 2 kap. TF.

Bankinspektionen anför:

Enligt betänkandet innebär tryckfrihetsförordningen att presumtionen är för offentlighet och att därför i tveksamma fall offentligheten tar över. Grunden är intresset av insyn i och kontroll över offentlig verksamhet. Här kan vara anledning framhålla att företrädet för offentlighet bör kunna nyanseras. Inspektionen tänker närmast på information som i och för sig inte avser offentlig förvaltning utan t. ex. härrör från verksamhet som inte är statlig men som är föremål för statlig tillsyn och gäller enskildas förhållanden till sådan verksamhet. Här kan skälen för offentlighet onekligen vara mindre starkt framträdande samtidigt som intresset av integritetsskydd för den enskilde kan hävdas med styrka. I den nya sekretesslagstiftningen har också när det gäller information varom här är fråga särskild vikt lagts vid integritetsskyddet för enskild. Detta påpekande synes berättigat med tanke på tillämpningen av sekretesslagen i tveksamma fall. DALK:s uttalande om företräde för offentlighet i tveksamma fall kan behöva modifieras utifrån det nu sagda.

Medborgarrättsrörelsen (MRR) anför:

En annan principfråga gäller möjligheten att på detta sätt lagstifta om endast ett slag av s. k. upptagningar, nämligen de som lagras i dator. Upptagningar i form av t. ex. fonogram eller videogram berörs ej i lagförslaget. Genom lagstiftningen skulle man sålunda få tre skift av regler: 1) de som gäller för handlingar i traditionell mening, 2) de som gäller för upptagningar för automatisk databehandling och 3) de som gäller för andra slag av upptagningar. MRR vill ifrågasätta om det för införande av ett sådant system icke måste fordras att man redan i 2 kap. TF gör klar åtskillnad mellan dessa tre olika typer av "handlingar" i TF:s mening.

Av anförda skäl vill MRR för sin del föreslå, att man vid det fortsatta arbetet på lagregler i ämnet, vilka i och för sig är angelägna, inriktar sig på en närmare koordinering mellan reglerna i 2 kap. TF och stadgandena i den nya lagen. Arbetet på ändringar i TF och på lagförslaget bör bedrivas parallellt. Följden härav blir att den nya ordningen kan träda i kraft först sedan grundlagsändringarna i TF antagits en andra gång efter 1982 års val. Denna

fördröjning på cirka ett år torde dock vara ett ofrånkomligt men billigt pris för den förbättrade systematik och större reda, som uppkommer vid en samordning av den nya lagen med grundlagsreglerna.

Några remissinstanser anser att det finns behov av en översyn av de grundläggande begreppen i TF.

Datainspektionen anför:

Redan Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) brottades med problemen att skapa definitioner om offentlighet och sekretess i dataåldern. Den datatekniska utvecklingen har snabbt fortskridit. Utvecklingen har snarast accelererat de senaste åren. Detta framgår bl. a. av datainspektionens anlagsframställning för budgetåret 1981/82.

En del av definitionsproblemen har utan att lösas utförligt belysts av Peter Seipel redan i en rapport (ADB och juridik – en problemöversikt Ds Fi 1975:3) till Datasamordningskommittén. Problemen har förstärkts och fördjupats genom t. ex. ordbehandlingstekniken och kanske främst textkommunikationstekniken. Datainspektionen har vid flera tillfällen (bl. a. beträffande KOM-systemet vid försvarets forskningsanstalt) uppmärksammat regeringen på särskilt textkommunikationssystemens inverkan på offentlighets- och sekretessreglerna.

Arbetsgruppen vid datainspektionen anför att det är av synnerlig vikt att begreppen "allmän handling", "upprättad" och "inkommen handling" utreds närmare och definieras entydigt. Detta måste ske då datainspektionen är förhindrad att genom föreskrift i beslut eller på annat sätt inskränka offentlighetsprincipen (6 § datalagen). För att förebygga risker för otillbörligt intrång i registrerads personliga integritet erfordras inte sällan att föreskrift meddelas beträffande utlämnande av uppgifter ur registret. Härvid måste således klart kunna framgå vilket utlämnande som datainspektionen har befogenhet att reglera. Offentlighetsprincipens gräns måste därför kunna fastställas. Detta måste även enligt gruppen vara av central betydelse för frågan om offentlighetsprincipen urholkats eller ej genom ADB-tekniken. Arbetsgruppen anför vidare:

Det framlagda lagförslaget syftar till att ge myndigheterna regler för hanteringen av ADB-material för att därigenom säkerställa offentlighetsprincipen.

DALK:s avsikt har inte varit att lagen skall ha en självständig betydelse i förhållande till tryckfrihetsförordningen. Det torde emellertid inte vara möjligt att tillämpa lagen utan att det som skall regleras av lagen är definierat, nämligen vad som är allmän handling på ADB-medium eller i ett ADB-register. Inte heller torde den föreslagna lagstiftningen ge myndigheterna någon ledning vid deras prövning av utlämnandefrågor. Denna fråga är av central och helt avgörande betydelse och några av medlemmarna i arbetsgruppen ansåg att det över huvud taget inte var meningsfullt att mer ingående diskutera ett lagförslag vars grundbegrepp ej klargjorts.

I samband med en diskussion av grundbegreppen har arbetsgruppen i det bakgrundsmaterial som studerats, liksom i DALK:s betänkande, funnit begrepp som "offentliga register", "offentlig uppgift" och "allmän uppgift"

med hänsyftning på datalagrad information. Arbetsgruppen kan här endast konstatera att motsvarande begrepp saknas i tryckfrihetsförordningen.

I betänkandet SOU 1975:22 har offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) föreslagit, dock utan att vinna gehör för sin uppfattning, att begreppet "allmän uppgift" skulle ses som synonymt med "allmän handling" när det gäller upptagning för ADB. Utan stöd i tryckfrihetsförordningens regler om offentlighet och utlämnande synes det dock vara på just detta sätt datalagrade uppgifter för närvarande behandlas av myndigheterna.

I praktiken tycks problemet lösas så att myndigheten ser utlämnandet som en fråga om service och undviker därigenom att ta ställning till var gränsen för handlingsoffentligheten går. Vägledande tycks i stället vara vad som är tekniskt och praktiskt möjligt.

Utlämnande till enskild på dennes begäran synes också bero på vad som anses lämpligt eller etiskt välgrundat och om myndigheten ger offentlighetsprincipen en snäv tolkning eller är generös i sin service. Det senare är ofta förekommande när myndigheten förfogar över register som från kommersiell utgångspunkt är intressanta, dvs. går att sälja, främst som underlag för riktad reklam. Det må i sammanhanget anmärkas att det måste ses som betänkligt att statsmakterna rekommenderar eller föreskriver ett kommersiellt utnyttjande av registeruppgifter vilka insamlats för ett särskilt ändamål med stöd av lag.

Statens provningsanstalt anser att LUA för att kunna tillämpas borde ha innehållit regler som klargör när upptagning för ADB-lagrad information skall anses vara upprättad. En brist på regler i detta avseende kan enligt anstaltens mening medföra en fara för att offentlighetsprincipen inte kommer att tillämpas fullt ut.

RRV anför:

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén framlade i juni 1972 i betänkandet "Data och integritet" (SOU 1972:47) förslag till de grundlagsändringar varmed begreppet upptagning för ADB fördes in i TF som en parallell till handlingsbegreppet. RRV pekade redan i sitt remissyttrande häröver på de problem som var förenade med att begreppet upptagning inte i likhet med handlingsbegreppet hade ett entydigt innehåll. Verket föreslog därför att erforderlig reglering skulle knytas till informationen som sådan.

Ett annat steg i den åsyftade riktningen har numera tagits då inskränkningarna i offentligheten – dvs. sekretessen – genom den nya sekretesslagen (1980:100) avser förbud att röja *uppgift*, vare sig det sker muntligen, genom att allmän handling lämnas ut eller på annat sätt. Objektet för sekretessen är alltså numera informationen som sådan.

DALK har i nu förevarande sammanhang ansett det föra alltför långt att överväga möjligheterna att ersätta det nuvarande handlingsbegreppet med begreppet allmän uppgift eller något liknande begrepp. DALK har inte heller föreslagit några andra åtgärder för att begränsa de problem i informationshanteringen som oklarheten i den nuvarande begreppsapparaten innebär. Innehållet i begreppet upptagning och avgränsningen härav framstår fortfarande som oklara. Grundläggande problem kommer därför även fortsättningsvis att råda såväl för allmänheten i dess strävan att begagna offentlighetsprincipen som för myndigheterna att tillämpa den. RRV anser

därför att fortsatta överväganden i angivna hänseenden är nödvändiga innan slutlig ställning tas i frågan.

Statens livsmedelsverk anser att gränsdragningen mellan arbetsmaterial och allmänna handlingar vad gäller ADB-upptagningar innebär en svårighet som DALK enligt verket inte har försökt lösa.

Verket utvecklar sina synpunkter på denna fråga på följande sätt:

Livsmedelsverket tar i allt större utsträckning datatekniken till hjälp i sitt arbete. Efter att tidigare ha hyrt resurser hos serviceföretag (DAFA och UDAC) utförs databehandlingen f. n. vid Biomedicinskt centrum i Uppsala men fortfarande med begränsat utrymme. Fr. o. m. juli 1981 räknar verket med att i stället få en egen datoranläggning. För litteratursökning utnyttjar verket flera av de stora internationella databaser som byggts upp för ändamålet. Härutöver förekommer datautrustning kopplad till laboratorieinstrument och ordbehandlingsutrustning.

Den för detta remissyttrande viktigaste ADB-lagrade informationen vid verket kan indelas i två huvudgrupper. Den ena representeras av det s. k. tillsatsregistret vars enskilda data till övervägande del är sekretesskyddade. Den andra huvudtypen avser analysresultat som i första hand livsmedelsverket självt tagit fram för att bedöma egenskaper hos livsmedel: innehåll av väsentliga beståndsdelar (exempelvis vitaminer), av tillsatser, av främmande ämnen (exempelvis bekämpningsmedel, tungmetaller) etc.

Om sistnämnda analysuppgifter nedtecknas på papper vid verkets laboratorier, blir förteckningarna enligt tryckfrihetsförordningen inte utan vidare allmänna handlingar som varje svensk medborgare har rätt att ta del av inom sekretesslagstiftningens ram. De utgör arbetsmaterial. Som allmänna handlingar betraktas förteckningarna bl. a. om de biläggs akten i ett ärende där verket fattat beslut på grundval av analysresultaten eller när förteckningarna på annat sätt kan anses färdigställda. Dessförinnan har en ordentlig kontroll kunnat ske av att uppgifterna är riktiga. Lägger man i stället upp ett (manuellt) register som man fortlöpande fyller på med uppgifter, torde registret hela tiden vara att betrakta som allmän handling. Om nu förteckningarna respektive (det manuella) registret förs över på data sker i princip ingen förändring i juridiskt hänseende. Tekniskt sett är tillgängligheten naturligtvis olika vid enbart manuell respektive enbart datoriserad hantering. Vardera systemet har sina för- och nackdelar ur offentlighetssynpunkt. När en enskild f. n. vill ta del av en ADB-upptagning som är allmän handling och inte skretesskyddad kan verket välja mellan att visa upptagningen på en terminal eller att presentera ett läsbart uttag (en datalista).

RSV yttrar:

RSV vill härvid också betona vikten av att de praktiska effekterna av TFs regelsystem om offentlighet fortlöpande följs. Det kan, såvitt RSV erfarit i arbetet med de nuvarande skatteregistren, konstateras att detta regelsystem, beträffande ADB-medierna, kan leda till vissa konsekvenser som inte är aktuella beträffande konventionella handlingar. De i TF uppställda rekvisiten "förvarad", "inkommen", "upprättad" och "expedierad" får nämligen en annan praktisk innebörd för ADB-medier än för konventionella handlingar. Detta framgår redan av att det i TF närmare preciserats hur dessa rekvisit skall tillämpas på ADB-medier. Den praktiska skillnaden gör sig

främst gällande i de fall flera myndigheter, genom terminalanslutningar, som arbetsregister samutnyttjar ett register. Genom sådant samutnyttjande kan kostnadsbesparingar uppnås. Men härigenom kan enligt TFs terminologi uppgifter för verksamhetens behöriga gång bli "allmänna handlingar" i inte önskvärd omfattning, trots att offentlighetsprincipens syfte inte kräver det. Det som här åsyftas är sådana uppgifter som i konventionella handlingar endast utgör arbetsanteckningar och som "försvinner" när den konventionella handlingen slängs i och med att slutprodukten är klar. Detta kan leda till att myndigheterna, på grund av risk för allvarliga hinder för verksamhetens behöriga gång, tvingas avstå från ett i övrigt önskvärt utnyttjande av ADB-medierna. Att detta kan bli följden av den nuvarande och den föreslagna regleringen även inom RSVs verksamhetsområde framgår av det följande.

Konjunkturinstitutet anför:

De speciella svårigheter institutet ställs inför då det gäller ADB-lagrade aggregat eller serier av ekonomiska uppgifter som institutet själv hanterar gäller huvudsakligen vissa avgränsningsproblem med anknytning till begreppet offentlig handling och de företeelser som skulle utgöra dess tilltänkta motsvarigheter enligt ADB-terminologien. En tolkning – riktig eller felaktig – av kommitténs förslag vad gäller lagstadgad reglering av offentlighetskravet skulle nämligen vara, att detta skulle täcka avsevärt mera än vad som nu utgör offentlig handling. Saken skulle kunna bli av väsentlig betydelse för alla institutioner som anlitar datatekniska hjälpmedel i analys- och beräkningsarbeten. Ett samlat datamaterial kan nämligen innehålla såväl sådant som är att jämställa med färdiga akter som arbetsmaterial för ännu inte offentliggjord handling. Det kan gälla t. ex. arbetsmaterial för ännu inte framlagda prognoser, som vid en senare tidpunkt kommer att utgöra offentlig handling. Det är angeläget att man inte av förbiseende låter det tilltänkt lagstadgade offentlighetskravet avse ännu inte slutbehandlat arbetsmaterial. Vid lagtextens utformning måste man uppmärksamma och beakta dessa förhållanden, som kommittén inte har behandlat, synbarligen av den anledningen att den tycks ha varit företrädesvis inriktad på personregisterproblem.

För att de berörda avgränsningsproblemen skall kunna lösas, kan vidare komma att krävas hänsynstagande redan vid dataprogrammens utarbetande, varvid speciella sekretesspärrar kan behöva läggas in. Detta kan komma att medföra behov av att nu använda dataprogram omarbetas, vilket innebär ökade kostnader för myndigheterna, kostnader som kommittén inte synes ha beaktat.

2.3.3 En särskild lag enligt DALK:s modell

De remissinstanser som uttryckligen förklarar att de i huvudsak godtar DALK:s förslag om en särskild lag om enskildas rätt att ta del av upptagningar för ADB m. m. är *kammarrätterna i Stockholm* och *Sundsvall, värnpliktsverket, statens bakteriologiska laboratorium, riksförsäkringsverket, statens väg- och trafikinstitut, SCB, bankinspektionen, skolöverstyrelsen, juridiska fakultetsnämnderna vid Uppsala* och *Stockholms universitet, riksarkivet, stadsarkivet i Malmö, rektorsämbetet vid universitetet i Uppsala, statens jordbruksnämnd, miljödatanämnden, generaltullstyrelsen, AMS, länsstyrel-*

sen i Stockholms län, kronofogdemyndigheten i Stockholm, Stockholms kommun, LO, TCO, Sveriges advokatsamfund, KF, Pressens samarbetsnämnd, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Sveriges Radio AB, SAF och *Sveriges industriförbund* samt *Folksam.*

Kammarrätten i Stockholm uttalar:

Lagförslaget innehåller inte några stora sakliga nyheter. I stället inrymmer det en hel del bestämmelser som redan helt eller delvis gäller med avseende på både ADB-upptagningar och andra allmänna handlingar. En del föreskrifter i förslaget kunde med fördel tillämpas även på andra allmänna handlingar – helst i gemensamma bestämmelser.

Med hänsyn till de svårigheter, som obestridligen föreligger när det gäller att tillämpa reglerna i 2 kap. TF likaväl som andra aktuella föreskrifter om ADB-upptagningars offentlighet, vill kammarrätten inte motsätta sig att föreslagna bestämmelser nu införs i en särskild ADB-lag i enlighet med vad DALK har föreslagit. Det är emellertid viktigt att förebygga att regleringen får till följd, att man i rättstillämpningen motsättningsvis sluter sig till att föreskrifter, som endast finns upptagna i den särskilda lagen, inte gäller på andra områden.

Kammarrätten anser vidare att regleringen kan göras mer lättillgänglig och detaljerna ges en så offentlighetsinriktad prägel som möjligt.

Kammarrätten i Sundsvall anför:

Enligt kammarrättens mening vore det vidare att föredra att bestämmelser som kompletterar 2 kap. TF samlas till en lag som gäller alla allmänna handlingar. I den nya sekretesslagen finns i 15 kap. vissa bestämmelser vars syfte just är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Dessa bestämmelser kompletterar på vissa punkter TF:s regler om allmänna handlingar och har från systematisk synpunkt inte något klart samband med den egentliga sekretessregleringen. Ett sådant lagförslag som avser alla allmänna handlingar faller emellertid utanför DALK:s nuvarande direktiv och får därför ses som en åtgärd på längre sikt. Det bör emellertid övervägas om inte kommittén genom tilläggsdirektiv bör utreda en sådan åtgärd.

Kammarrätten finner det tveksamt om det är meningsfyllt att genomföra en lagstiftning med det innehåll och med den utformning DALK tänkt sig. Kammarrätten säger sig emellertid inte vilja avstyrka förslaget. Det kan enligt kammarrätten, med viss överarbetning, vara av värde för tillämpningen av de i vissa hänseenden svårtillgängliga och spridda bestämmelser som finns i TF och i övrigt i lagstiftningen.

SCB yttrar:

SCB anser att DALK har närmat sig problemområdet på ett realistiskt sätt och delar kommitténs uppfattning att den föreslagna lagen med bestämmelser som kompletterar 2 kap. TF när det gäller upptagningar för ADB, kan få ett betydande praktiskt värde. Lagen bör kunna ge myndigheterna en förbättrad vägledning i deras faktiska handlande beträffande frågorna om

offentlighetsprincipen och ADB och därmed också leda till en mer enhetlig rättstillämpning i avseende på bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Skolöverstyrelsen (SÖ) anför:

På grund av den osäkerhet som råder, när det gäller datalagrade uppgifter och de speciella tillämpningssvårigheter som kan finnas beträffande sådant material vad beträffar offentlighetsprincipen, anser SÖ det värdefullt, till ledning för såväl allmänheten som tjänstemän, att en samlande lag på området kommer till stånd.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet tillstyrker tillskapandet av en särskild lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling innehållande dels nya bestämmelser med sakligt innehåll, dels en så långt möjligt fullständig hänvisningskatalog avseende andra tillämpliga författningar. Det bör emellertid övervägas, om inte de nya bestämmelserna i vad de avser generella problem, som inte är av exklusiv betydelse för rätten att ta del av ADB-upptagningar, i stället bör intagas i sekretesslagen. Nämnden anför:

Den metod som DALK har valt har obestridligen vissa *fördelar*. Även om tillämpningen av de gällande reglerna, som i många stycken är tämligen summariska, förorsakat problem av generell art – som alltså inte kan tillskrivas det förhållandet, att informationen är knuten till visst speciellt medium – är det uppenbart, att den nya tekniken för informationsbehandling berett speciella svårigheter för både allmänheten och myndigheterna. Som DALK riktigt framhåller, är det också så, att allmänna problem förknippade med offentlighetsprincipens tillämpning ofta ställs på sin spets i samband med dess applicerande på datalagrat material. Mot denna bakgrund kan det vara motiverat att åtminstone i denna fas begränsa tillämpningsområdet på sätt skett. Som information både för allmänheten och myndigheterna kan det vara av värde, att lagen genom fylliga hänvisningar till annan författningsreglering innefattar ett register över samtliga eller merparten av de regler som blir tillämpliga i aktuella ärenden.

Att en betydande del av lagtexten upptages av rena hänvisningar till eller upprepningar av andra, existerande författningsbestämmelser gör ett något egendomligt intryck. Nackdelarna av en mindre elegant lösning härvidlag får emellertid vägas mot de fördelar i form av ett ökat informationsvärde som nyss påpekats.

Det förhållandet, att åtskilliga av de föreslagna bestämmelserna – om sättet för handlings tillhandahållande, om anonymitet, om avgifter etc. – helt eller delvis avser generella problem, som ej är exklusiva för hanteringen av upptagningar för ADB, framstår som mindre konsekvent.

Enligt *riksarkivet* är det motiverat att man genom en särskild lag inskärper de krav, som offentlighetsprincipen ställer på den automatiska databehandlingen. Riksarkivet fortsätter:

Samma ståndpunkt intas i landsarkivens yttranden, som genomgående utgår från att lagregler i enlighet med förslaget är behövliga och angelägna. Bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen är av naturliga skäl

kortfattade och relativt allmänt hållna. På grund av sin tekniska karaktär handläggs ADB-frågorna hos myndigheterna ofta av starkt specialiserade personalkategorier. Såväl riksarkivets som landsarkivens befattning med arkivproblemen har utvisat, att en verksamhet av denna natur främjas genom ett regelsystem, som är inriktat på dess speciella problem. Även från praktisk synpunkt synes den föreslagna lagstiftningen således erbjuda påtagliga fördelar.

Stadsarkivet i Malmö finner att 2 kap. TF behöver kompletteras med bestämmelser som är klara, mera lättillgängliga och behändiga att aktualisera. De föreslagna praktiska reglerna torde också kunna leda till större enhetlighet hos myndigheterna i fråga om tillämpningen.

Statens jordbruksnämnd anför:

Det kan naturligtvis diskuteras huruvida det kan anses motiverat att stifta en ny lag som till stor del består av hänvisningar till eller återgivning av redan existerande bestämmelser. Att samla nu gällande bestämmelser om offentlighetsprincipen för ADB i en lag torde dock medföra att allmänheten lättare får information om dels sina rättigheter och dels myndigheternas skyldigheter i dessa frågor.

Också *miljödatanämnden* konstaterar att LUA innehåller dels en sammanställning av eller en hänvisning till vissa gällande föreskrifter, dels en kodifiering av praxis för tillämpning av gällande lag, i första hand 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Nämnden yttrar:

Det vore därför enkelt att säga att en sådan ny lag inte är särskilt nödvändig. Samtidigt visar erfarenheten att okunnigheten om innebörden i grundlagen i det här avsedda hänseendet (offentlighetsprincipen) jämte annan relevant lagstiftning kan vara stor och att praxis vid tillämpningen kan vara vacklande, speciellt kanske då det gäller information på maskinläsbart medium. Miljödatanämnden delar därför kommitténs bedömning att den typ av lag som nu föreslagits aktualiserar hithörande frågor och i realiteten borde kunna bli ett stöd för såväl enskilda som myndigheter då det gäller tillämpningen av den redan grundlagsfästa offentlighetsprincipen för information på ADB-medium hos myndigheter här i landet.

AMS förklarar likaså att myndigheten ansluter sig till DALK:s uppfattning att det är svårt att få en samlad bild av vilka regler som gäller för offentlighetsprincipen och ADB samt hur dessa regler ska tolkas och tillämpas. Denna svårighet måste ofta te sig helt oöverstiglig för den enskilde. I just detta fall kan det därför tänkas att allmänhetens behov av vägledning i och tillgång till myndigheternas ADB-system väger över de lagtekniska aspekterna. AMS tillstyrker en särskild lag på området av det slag som DALK föreslår. AMS ifrågasätter dock från principiella synpunkter om det behövs lagstiftning om hur gällande rätt ska tillämpas. En särskild lagstiftning kan innebära risk för att tillämpningsreglerna inte står i samklang med de andra regler som de bygger på. I första hand bör man därför enligt AMS generellt sett försöka förtydliga och komplettera existerande författningar.

SAF och *Sveriges industriförbund* yttrar:

Det blir en långt utdragen och mycket kostsam proccdur att anpassa de större komplexa systemen efter DALK:s förslag. Av allt att döma är det inte tillfyllest med allmänna grundsatser och motivuttalanden. Vi anser oss därför böra instämma i DALK:s bedömning att det behövs i lag inskriven skyldighet för myndigheterna att särskilt beakta handlingsoffentligheten vid utformningen av sina ADB-system. Från rent lagteknisk synpunkt ansluter vi oss härvid också till förslaget om särskild lag, då vi inser att en tidsmässigt smidig anpassning till förordade och framdeles erforderliga åtgärder till följd av en snabb teknikutveckling bättre tillgodoses genom en lag än i en grundlag.

Positivt finner *LRF* det vara att regler för handlingsoffentligheten skulle få ett betydligt kraftigare genomslag hos kommunerna än tidigare.

Statskontoret delar DALK:s uppfattning att det är viktigt att man klart definierar myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetsprincipen vid ADB-teknik. Ett sådant klargörande utgör en garanti för att principen om allmänna handlingars offentlighet upprätthålls också i framtiden. Det medför också att myndigheterna kan utforma sin ADB-verksamhet så att den uppfyller alla krav och beräkna kostnaden för detta.

Stockholms kommun konstaterar att betänkandet utmynnar i förslag till lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling, vilken är avsedd att komplettera TF:s regler om handlingars offentlighet och skall ses som en precisering och utveckling av reglerna om allmänna handlingar inom ADB-området. Genom att reglerna sammanförs i en ny lag kan de genomföras smidigare än om de införs i TF. Härtill kommer att en ändring av denna lag är lättare att genomföra än en grundlagsändring vilket har särskild betydelse inom detta område som genomgår en så snabb teknisk utveckling. Kommunen har därför ingen erinran mot denna lagtekniska lösning.

De remissinstanser som avstyrker att föreskrifter i de aktuella ämnena tas in i en särskild lag är *domstolsverket, rikspolisstyrelsen, arbetsgruppen vid datainspektionen, SARI, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, försvarets materielverk, FOA, statskontoret, DAFA, RSV, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, kommerskollegium, statens planverk, statens lantmäteriverk, ADB-beredningsgruppen, kommunalföretagskommittén, JO, Svenska kommunförbundet, Göteborgs kommun, Sveriges advokatsamfund* och *Medborgarrättsrörelsen.*

Domstolsverket har ett flertal invändningar mot förslaget. Verket anför:

Enligt sina direktiv skall DALK föreslå åtgärder för att hindra att ADB-användningen urholkar offentlighetsprincipen och för att om möjligt öka tillgängligheten av den information som finns samlad hos samhällsorganen. DALK har valt att lösa sin uppgift genom ett förslag om en särskild lag i ämnet. Syftet med den föreslagna lagen är enligt kommittén att med enklare, klarare och mer lättillgängliga bestämmelser öka myndigheternas och

allmänhetens möjligheter att hantera tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentligheten.

Utvecklingen på ADB-området är en viktig samhällsfråga. Domstolsverket har förståelse för DALK:s strävan att markera betydelsen av spörsmålet om ADB och offentlighet. Starka skäl talar emellertid mot DALK:s förslag till lösning. DALK:s lagförslag är med några undantag en sammanfattning av gällande rätt. Flera paragrafer i lagförslaget innebär bara hänvisningar till andra författningar såsom tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen, allmänna verksstadgan och förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet. Andra paragrafer innehåller en kodifiering av rättspraxis. Förslaget innebär i princip inte någon förstärkning av offentlighetsprincipen i den meningen att ytterligare materiella regler införs. Den föreslagna lagen får därför främst funktionen av en information på området. Det informationsbehov som otvivelaktigt finns bör kunna tillgodoses på annat sätt än genom en ny lag. Redan av dessa skäl vill domstolsverket sätta i fråga om en särskild lag behövs.

Ytterligare en rad skäl talar mot att en särskild lag införs. En sådan lag kan på ett olyckligt sätt komma att låsa fast rättsutvecklingen. Som DALK själv påpekat medför den snabba tekniska utvecklingen på området en stor risk för att lagregler mycket fort blir föråldrade. En särskild lag utgör knappast heller något praktiskt hjälpmedel utan kan tvärtom komma att komplicera tillämpningen av lagstiftningen. I stället för att tillämpa en lag, t. ex. tryckfrihetsförordningen, kan det bli så att två lagar, både tryckfrihetsförordningen och den särskilda lagen, måste studeras och tillämpas. Problem kan uppstå om tolkningen av exempelvis tryckfrihetsförordningen ger ett resultat och den särskilda lagen ett annat. Tekniken att i lag ta in hänvisningar till författningar av lägre valör – t. ex. allmänna arkivstadgan och expeditionskungörelsen – kan få den effekten att en ändring i den lägre författningen gör en ändring i lagen nödvändig. Slutligen kan framhållas att DALK:s förslag inte ligger i linje med chefens för justitiedepartementets riktlinjer för lagstiftningsverksamheten, sådana de formulerats i budgetpropositionen (prop 1981/82:100 bil 5 s 4).

Sammanfattningsvis anser domstolsverket att de sakliga invändningar som kan riktas mot lagförslaget har sådan tyngd att verket, med utgångspunkt från de intressen verket har att bevaka, avstyrker att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Rikspolisstyrelsen ställer sig starkt tveksam till lämpligheten i att införa en särskild lag som i stor utsträckning innehåller hänvisningar till gällande bestämmelser i grundlag, annan lag och förordning. Det kan ifrågasättas om positiva pedagogiska effekter uppnås genom tillskapande av ny lag som dels hänvisar till redan gällande bestämmelser, dels ger ytterligare regler i samma frågor som regleras i andra författningar (se t. ex. 8 och 10 §§ lagförslaget). Enligt styrelsens mening finns en risk att tillämpningen försvåras genom att regler i samma ämne splittras på ännu fler författningar än hittills.

FOA anför:

Som ett ytterligare skäl mot att nu lagstifta i föreslagen riktning kan erinras om att flera i sammanhanget betydelsefulla utredningar pågår inom dataområdet, vilka för övrigt redovisas i betänkandets bilaga 4. Den viktigaste av dessa får anses vara informationsteknologiutredningen, som har att behandla frågor om text-TV (teletext) och data-TV (teledata), databaser, videogram m.m. Utredningens förslag torde komma att i viktiga avseenden beröra tryckfrihetsfrågor och kan aktualisera ändringar i TF. Det synes troligt att även denna utredning kommer att föreslå någon form av särlag. Också andra utredningar rörande ADB-tekniken kan tänkas komma med förslag till lagar inom området. Av intresse i sammanhanget är även den pågående översynen av förvaltningslagen – till denna lag skulle kunna sammanföras förfaranderegler av den typ som finns i DALK:s förslag och i sekretesslagen. Utan en samordning av dessa utredningars resultat föreligger risk för en allt svåröverskådligare lagstiftning. Det syfte som föranlett DALK:s nu framlagda förslag – att underlätta tillämpningen av offentlighetsprincipen på ADB-upptagningar – skulle därigenom komma att motverkas.

Av skäl som nu anförts och på grund av vad som ytterligare utvecklas i det följande anser FOA att en lag med den konstruktion och det innehåll som DALK nu föreslår inte bör utfärdas. Med hänsyn till att vissa av de föreslagna reglerna kan befinnas lämpliga att intagas i sådana sammanhang, som FOA nämnt i det föregående, ger forskningsanstalten i nästa avsnitt synpunkter på lagförslagets enskilda bestämmelser.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet föreslår att lagtexten begränsas till att omfatta sådana föreskrifter som är specifika just för ADB-upptagningar, såsom 3, 5–10, 14 och 16 §§ LUA. Nämnden anför till stöd för sin ståndpunkt:

Förslaget till lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m.m. innehåller föreskrifter av tre slag:

1. Hänvisningar till eller upprepningar av vad som redan gäller enligt andra författningar, särskilt tryckfrihetsförordningen (TF) och nya sekretesslagen (SekrL).
2. Utläggningar av innebörden i TF:s bestämmelser om sättet för utlämnande av allmänna handlingar.
3. Nya föreskrifter, huvudsakligen behandlande myndigheternas service vid tillhandahållande av uppgifter ur upptagningar för ADB.

Föreskrifter av det första slaget finns i 1 § 1 st, 2 §, 4 §, 8 § 1 st, 10 § 1 st, 15 § 3 st, 18 § 1 p. och 19 §. Även om sådana hänvisningar eller upprepningar kan sägas tjäna ett visst informationssyfte, kan deras behövlighet ifrågasättas.

Utläggningar av bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF om sättet för utlämnande av allmänna handlingar finns i förslagets 11, 12, 13, 15 och 17 §§. I denna del ger förslaget anledning till två reflexioner.

För det första kan man fråga sig, om en auktoritativ tolkning av grundlag genom vanlig lag inte bör förankras i ett bemyndigande i grundlagen. I 2 kap. TF skulle kunna införas en föreskrift av innebörden att närmare bestämmelser om sättet för utlämnande av allmänna handlingar ges i lag. Detta skulle ge

ett säkrare stöd åt lagbestämmelser, vilkas överensstämmelse med TF kanske annars kunde ifrågasättas. (Jfr bemyndigandet i 2 kap. 15 § 2 st TF, som ger stöd åt besvärsbestämmelserna i SekrL).

För det andra har de flesta av de föreslagna paragraferna (dock inte 15 §) betydelse även beträffande allmänna handlingar av annat slag än upptagningar för ADB. Dessa utläggningar av 2 kap 12 § TF borde därför ha sin naturliga plats i 15 kap. SekrL, som ju redan innehåller vissa föreskrifter om utlämnande av allmänna handlingar. Detsamma gäller föreskrifterna i 9 § om anonymitet m.m., och i 18 § om avgifter.

Lanbruksstyrelsen yttrar:

Betänkandet visar att offentlighetskravet redan nu är tillgodosett på de allra flesta av de punkter som diskuteras. På punkt efter punkt redovisar kommittén att frågan redan är löst genom befintlig lagstiftning. Även om man inte alltid kan utläsa svaret direkt i lagtexten, t. ex. i tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen, framgår detta ofta av förarbetena. Den nu föreslagna lagen innebär därför huvudsakligen erinringar om den lagstiftning som redan finns och hänvisningar dit (t. ex. 1, 3, 4, 8 och 10 §§). I andra fall återges redan existerande bestämmelser, utan hänvisning, mer eller mindre ordagrant (2, 5 och 9 §§, beträffande 5 § återkommer lantbruksstyrelsen). Flera av de föreslagna paragraferna innefattar uttolkningar eller förtydliganden av befintliga regler (bl. a. 11, 12, 13 och 15 §§).

Endast på ett fåtal punkter innehåller betänkandet konkreta förslag som kan anses innebära förändringar i förhållande till nuläget.

Mot bakgrund av vad som nu sagts ifrågasätter lantbruksstyrelsen om det är motiverat att tillskapa en särskild "lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m.m.". De nyheter som förslaget innehåller synes kunna inordnas i redan befintlig lagstiftning, t. ex. datalagen eller förvaltningslagen.

Det var inte utan möda som man på 1970-talet lyckades inordna ADB-upptagningar under begreppet allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen. Att nu tillskapa en speciell lag om offentlighetsprincipen för enbart ADB skulle vara att bryta dessa strävanden till samordning.

Fiskeristyrelsen anmärker att lagförslaget innebär dels en kodifiering av de regler som enligt praxis redan gäller dels hänvisningar till annan lagstiftning. Många som sysslar med ADB-frågor i offentlig förvaltning känner enligt styrelsen säkert ett behov av bättre överblick över rättsområdet. Fiskeristyrelsen är emellertid inte helt övertygad om behovet av den nya lagen. Styrelsen ser i stället betänkandet mera som uttalanden som kan bli vägledande vid tolkningen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagstiftningen i det offentligas ADB-verksamhet. Risken för en, låt vara icke avsedd, restriktivare lagstiftning än den nu gällande kan nämligen inte uteslutas.

JO gör ett flertal invändningar:

2 kap. TF har bestämmelser som inte tillhör de allra enklaste att tillämpa – inte ens när det gäller vanliga handlingar. Den ökande användningen av ADB inom förvaltningen har följaktligen komplicerat tillvaron i det hänseendet för såväl myndigheterna som allmänheten. Jag håller därför med

om att man bör göra vad man kan för att underlätta för myndigheter att tillämpa TF och för allmänheten att förstå dess innehåll.

Vad kan man då göra för att åstadkomma detta? DALK menar att man bör komplettera TF med en lag med enklare, klarare och mer lättillgängliga bestämmelser. Tittar jag på det lagförslag som presenterats i ljuset av *den* ambitionen vill jag ifrågasätta både metodvalet och det sätt som det genomförts. Och om jag skulle övervinna min tvekan när det gäller metodvalet tycker jag att den utformning som DALK gett sin lag kan diskuteras på åtskilliga punkter.

Jag tycker att metoden med en särskild lag kan ifrågasättas av i huvudsak dessa skäl.

- Offentlighetsprincipen slås fast i och regleras av TF och andra författningar med anknytning till denna – t. ex. sekretesslagen. Vad en särskild lag om rätten att ta del av ADB-upptagningar kan ge är – i bästa fall – sammanfattningar och förklarande uttolkningar av gällande rätt eller – i sämsta fall – kollisioner med eller tolkningsproblem till redan existerande författningar med högre eller samma valör. Vad det här ytterst är fråga om är egentligen att informera inte att lagstifta, dvs. att skapa nya eller ändrade rättsregler. Det går utan tvekan att smidigare och bättre och säkert även effektivare tillgodose det informationsbehov som onekligen finns (jfr f. ö. justitieministerns uttalande i prop. 1981/82:100 bil. 5, s. 4).
- Utvecklingen går fort på ADB-området. Det finns en risk för att det blir svårare att anpassa tillämpningen till utvecklingen om den förra styrs av en lag och dess förarbeten.
- Lagtekniskt sett måste en produkt av det slag DALK har tänkt sig bli ganska oskön med ideliga hänvisningar till andra författningar. (Använder man inte hänvisningstekniken blir lagen ohanterlig redan genom sin längd.) Men dessa hänvisningar är inte bara ett "estetiskt" problem: de innebär också och framför allt ett sakligt problem eftersom en ändring i en hänvisningsförfattning kan få betydelse för innebörden av den lag där hänvisningen görs – och tvinga fram ändringar i den.

I sammanfattning. Jag tycker inte att man skall följa DALK:s förslag och i en särskild lag reglera rätten att ta del av ADB-upptagningar. Jag tycker att det är en onödig och riskabel lösning.

Det finns andra sätt att se till att TF tillämpas så att offentlighetsintresset tillgodoses. Den analys av åtgärdsbehovet som DALK gjort (s. 39–41) bildar en förträfflig grund för arbetet när det gäller såväl informationen som sådan som önskvärda kompletteringar i andra författningar – arkivstadgan och expeditionskungörelsen för att ta två exempel.

Styrelsen för *Svenska kommunförbundet* anför:

Styrelsen ifrågasätter lämpligheten av att vid sidan av nuvarande regler i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) införa kompletterande författningsbestämmelser i form av en särskild lag av det innehåll som utredningen förordar. Den snabba utvecklingen på dataområdet kräver utan tvekan ökad uppmärksamhet för att förhindra en urholkning av den grundlagsreglerade handlingsoffentligheten. Främst innehållet i de föreslagna lagbestämmelserna gör att styrelsen för sin del ställer sig tveksam till lösningen att för detta ändamål tillskapa en av riksdagen stiftad lag. Innehållsmässigt innebär de

framlagda lagförslagen i vissa avseenden en upprepning av och en hänvisning till de grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet, som för närvarande återfinns i 2 kap. TF och som redan gäller ADB-upptagningar. I andra avseenden återger den föreslagna lagtexten bestämmelser, som gäller enligt den nya sekretesslagen eller som eljest framgår av rättspraxis på området eller av annan dokumentation. Ur lagteknisk synpunkt framstår det även såsom tveksamt att ur den del av offentlighetsprincipen, som omfattar allmänna handlingars offentlighet, bryta ut ADB-upptagningar och göra allmänna handlingar av detta slag till föremål för särreglering i form av en särskild lag. Styrelsen ifrågasätter även om inte några av de föreslagna bestämmelserna strider mot 2 kap. TF. Utvecklingen på dataområdet går dessutom så snabbt att flera av de föreslagna lagbestämmelserna riskerar att snart bli föråldrade. Rättsreglerna om allmänna handlingars offentlighet enligt 2 kap. TF avser även ADB-medierna och i de fall mera detaljerade föreskrifter krävs för att tillgodose handlingsoffentligheten bör man enligt styrelsen överväga att i första hand utfärda bestämmelser härom i form av tillämpningsföreskrifter till dessa regler eller råd och anvisningar, som kan tjäna som allmän vägledning för myndigheterna. Styrelsen avstyrker därför utredningens förslag om att införa en särskild lag av det innehåll som utredningen förordar.

Vissa instansers invändningar mot den av DALK valda tekniken med hänvisningar till andra regler redovisas i avsnitt 3.

Några remissinstanser kritiserar särskilt den modell DALK har valt under åberopande av att regleringen inom det aktuella området splittras på ännu en lag.

ADB-beredningsgruppen ifrågasätter om den föreslagna lagen är det bästa sättet att slå vakt om offentlighetsprincipen vid ADB-användning. Gruppen anför:

Myndigheterna har i sin verksamhet att följa åtskilliga lagar och bestämmelser och tillkommande regler medför ofta ett merarbete. Särskilt torde detta vara fallet när en ny lag har nära samband med redan befintliga lagar och den nya lagen innehåller möjligheter för myndigheterna att själv avgöra i vilken utsträckning lagen skall tillämpas. Lagen skulle i olyckliga fall kunna leda till att myndigheternas kunskaper och intresse koncentreras till den nya lagen och att TF och bestämmelserna i denna och andra lagar och förordningar kommer i skymundan. I den utsträckning en myndighet finner att den inte kan följa alla bestämmelser i den nya lagen finns risk för att den inte uppfattar att bestämmelserna i TF ändå gäller fullt ut liksom exempelvis det s. k. servicecirkuläret.

Planverket anför:

Planverket delar kommitténs uppfattning att tryckfrihetsförordningens relativt knapphändiga reglering i fråga om upptagningar för ADB behöver kompletteras för att underlätta rättstillämpningen. DALK:s försök att förbättra överblicken över gällande regler är i och för sig ambitiöst och välgrundat.

Planverket vill dock ifrågasätta lämpligheten av att ytterligare en lag stiftas, vid sidan av den nya sekretesslagen, för att konkretisera handlingsoffentligheten i praktiska tillämpningsregler för myndigheterna och för

allmänheten. Ett fullständigt genomförande av förslaget på det sätt som DALK förordar, innebär nämligen att den som skall tillämpa 2 kap. TF har att söka närmare vägledning i såväl sekretesslagen som den nya lagen.

Överbefälhavaren anmärker att förslaget i stort är en sammanställning av föreskrifter i TF, sekretesslagen, förvaltningslagen och i någon mån allmänna verksstadgan. Överbefälhavaren förklarar att han visserligen har förståelse för fördelen för den enskilde att ha dessa regler i ett samlat skick och har i princip intet att erinra däremot. Samtidigt ökas emellertid författningarna i detta avseende med ännu en.

Försvarets materielverk finner att en särskild lag om offentlighet och sekretess för ADB skulle innebära en återgång till en spridning av bestämmelserna. Liknande synpunkter förs fram av *försvarets civilförvaltning*.

I avsnitt 2.3.3 redovisas förslag från remissinstanser om att de av DALK föreslagna reglerna skall tas in i andra författningar än LUA.

Det finns också de remissinstanser som anser att det är t v e k s a m t a t t på det sätt som DALK har föreslagit g e ''t i l l ä m p n i n g s b e s t ä m m e l s e r'' t i l l TF.

Arbetsgruppen vid datainspektionen ser inte några påvisbara fördelar med det framlagda lagförslaget. Gruppen anser att, om TF:s nuvarande regler inte kan ges klarare definitioner, bör man än en gång överväga att införa särskilda regler för ADB-upptagningar. Snarare är det enligt arbetsgruppen något oroande att DALK genom lagstiftning av lägre valör synes vilja konfirmera en tolkning av TF:s regler som ter sig alltmer betänklig.

FOA framhåller att stor försiktighet bör iakttas i fråga om utfärdande av normer av lägre statsrättslig valör avsedda att konkretisera grundlagen eftersom en sådan normgivning förutsätter uttryckligt eller underförstått bemyndigande i grundlagen. Om reglerna i TF inte kan anses ge tillräcklig ledning för myndigheternas tillämpning av offentlighetsprincipen på ADB-upptagningar bör sålunda, enligt FOA, i första hand en grundlagsändring övervägas.

DAFA tar upp förhållandet till TF från en något annan synpunkt och anför:

DALKs författningsförslag har givits karaktären av lag, alltså en författning av digniteten närmast under grundlag.

I lag kan anges både rättigheter och skyldigheter för samhällets medborgare. Rätten till tillgång till allmänna handlingar regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Till denna refereras också i lagförslagets 1 § första stycke. Emellertid anges i 1 § andra stycket samt i än större utsträckning i lagförslagets rubrik en självständig rätt för enskild att ta del av upptagning för ADB. Alltså en rätt som är grundad på och begränsad till det faktum att viss information bärs på ett visst medium som – i detta fall – i första hand är konstruerat för att kunna bearbetas och lagras med teknisk utrustning. Det ligger nära till hands – enligt DAFAs uppfattning – att det aktuella förslaget kan uppfattas som att det skulle föreligga en särskild rätt att

ta del av allmänna handlingar *vid sidan* av den som anges i 2 kap. TF. DAFA ställer sig kritisk till detta.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, som i och för sig är positiv till DALK:s lagförslag, uttalar:

I ett avseende hyser fakultetsnämnden allvarliga betänkligheter mot förslaget. DALK säger sig för att skapa mera uttömmande och lätthanterliga förhållningsregler för både myndigheterna och allmänheten vilja "genom tillämpningsföreskrifter i form av lag konkretisera och precisera grundlagen" (s. 46 m. fl.). Man anser sig därvid inte blott kunna komplettera 2 kap. TF med bestämmelser i där ofullständigt eller inte alls reglerade ämnen utan "med ledning av praxis" även kunna ge direkta anvisningar om tolkningen av vissa i grundlagen förekommande begrepp – och detta utan något som helst stöd i TF (se t. ex. s. 84). Även om de föreslagna bestämmelserna härvidlag knappast kan sägas påtagligt påverka det grundlagsfästa systemet, beträder man enligt fakultetsnämndens mening med en sådan lagstiftningsteknik en farlig väg. Frågeställningen har tidigare uppmärksammats i samband med antagandet av den nya SekrL. Det kan vara befogat att som jämförelse något beröra relationerna mellan TF och SekrL.

Att tillämpningsområdet för TF 2 kap. utan något stöd däri utvidgades genom stadgandet i sekretesslagen 1:8 2 st., som gör offentlighetsprincipen tillämplig även på vissa av grundlagsregleringen ej omfattade organ, kritiserades av JK (prop. 1979/80:2 Del B s. 193 f), men DepCh avfärdade helt kort invändningen med att bestämmelsen enligt hans mening var "grundlagsenlig" (a prop. Del A s. 125). Den av DALK föreslagna lagen innehåller ett stadgande (2 §), som utgör en kombination av TF 2:5 och SekrL 1:8. Den sedermera i sekretesslagen 15:6 intagna bestämmelsen om att beslutanderätten beträffande utlämnande av allmän handling i första hand skall åvila viss befattningshavare ansågs av RegR strida mot grundlagsregeln i TF 2:14 att blott myndighet kan besluta om sådant utlämnande (a prop. Del B s. 499). DepCh invände häremot, att bestämmelsen endast reglerade frågan om vem inom en myndighet som primärt skulle pröva utlämnandefrågan, varför den "givetvis" inte innebar, att "grundlagsregeln frångås" (a prop. Del A s. 362). Vad gäller övriga bestämmelser i nyssnämnda sekretesslagen 15 kap. må noteras, att 1–2 §§ angående registrering av handlingar avser frågor, som ej beröres av grundlagsregleringen och beträffande vilka kompletterande lagstiftning måste vara möjlig utan särskilt stöd i TF. Detsamma gäller t. ex. reglerna om service i 4 §. Då anbringande av hemligstämpel enligt bestämmelserna i 3 § saknar rättslig betydelse, uppkommer ej heller här det aktuella problemet; beträffande s. k. kvalificerad hemligstämpling må erinras om bemyndigandet i TF 2:14 2 st. Stadgandet i 5 § om utlämnande av handling på begäran av annan myndighet ligger vid sidan av TF 2 kap., som endast gäller svensk medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar (jfr TF 14:5 2 st.). Reglerna om besvär i 7–8 §§ innefattar däremot *en precisering och komplettering av de besvärsregler som finns i grundlagen*. Det är då att märka, att dessa sekretesslagens bestämmelser givits *uttryckligt stöd i TF* (2:15 2 st.). DALK:s resonemang (s. 100) kring frågan huruvida den nya lagen "behöver" innehålla fullföljdsregler framstår som oegentligt, då grundlagen direkt anger, att sådana bestämmelser "skall" finnas i "den i 2 § omnämnda lagen", dvs. i sekretesslagen.

Enligt fakultetsnämndens uppfattning kräver även vissa av de nu föreslagna författningsbestämmelser, som "konkretiserar och preciserar grundlagen", uttryckligt stöd i TF. Det gäller t. ex. 12 och 13 §§ i den nya lagen, vilka innefattar en "med ledning av praxis" företagen tolkning av de i grundlagen (TF 2:12) fastlagda begreppen "betydande hinder" och "närbelägen myndighet". Även om en sådan grundlagstolkning genom vanlig lag i det aktuella fallet – med den föreslagna innebörden – kanske inte framstår som speciellt äventyrlig, innebär ett sådant förfarande accepterandet av en konstitutionellt tvivelaktig princip, som i andra sammanhang allvarligt kan urholka grundlagsregleringen. Fakultetsnämnden förordar därför, att TF 2 kap. kompletteras med en särskild regel om att ytterligare bestämmelser om sättet för tillhandahållande av allmän handling kan meddelas i lag.

Också *skogsstyrelsen* är kritisk mot tekniken med "tillämpningsföreskrifter" till TF. Styrelsen yttrar:

Att i särskild lag närmare utveckla innebörden av vissa grundlagsstadganden, i det här fallet 2 kap. tryckfrihetsförordningen, innebär gränsdragningsproblem. Det skapar dessutom oklarhet att ha i sak samma bestämmelser i skilda författningar. Starka skäl talar därför emot denna typ av lagstiftningsteknik. Skogsstyrelsen anser att den närmare tillämpningen av tryckfrihetsförordningens regler på ADB-området bör klarläggas med ledning av den fortsatta rättstillämpningen.

Kommunalföretagskommittén uttalar:

Enligt kommitténs uppfattning har man anledning att hysa tveksamhet inför den lagtekniska metod som DALK föreslår. Lagförslaget innehåller till stor del föreskrifter som innebär en närmare uttolkning av grundlagsreglerna i 2 kap. TF på det område som förslaget täcker, dvs. beträffande dataupptagningar. Denna tolkning tillkommer, om grundlagen inte uttryckligen anger att kompletterande föreskrifter skall ges i lag, normalt de rättstillämpande myndigheterna. Ett ingripande lagstiftningsvägen på ett delområde kommer att skapa förutsättningar för rättsliga konflikter, vilket självfallet bör undvikas. Föranleder avancerad teknik av det slag upptagningar för ADB kan sägas exemplifiera behov av särskilda hanteringsregler utöver de i 2 kap. TF, bör sådana meddelas med stöd av särskilt bemyndigande i TF. De kompletterande reglerna kan få karaktär av lag eller av förordning alltefter sin vikt.

ADBJ yttrar i denna del:

Förslaget att knyta en speciallag som LUA till grundlagsregleringen av allmänna handlingars offentlighet innebär risker av både formell och praktisk natur. I formellt hänseende kommer uppmärksamheten att riktas mot främst förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och sådana regler på lägre lagnivå som har till syfte att *precisera och klargöra* grundlagsreglerna. Frågan är *både* vilket stöd tillvägagångssättet (lagstiftningsmetoden) har i tryckfrihetsförordningen *och* i vad mån preciseringarna och klargörandena är korrekta. DALK är givetvis medveten om problemen och uttalar bland annat att "mer konkreta bestämmelser (inte får) rubba innehållet i handlingsoffentligheten sådant detta bestämts genom 2 kap. TF" (sid. 77). Från den praktiska rättstillämpningens synpunkt tillkommer problemet att

den särskilda lagen, alltså LUA, och uttalanden i dess förarbeten kan styra rättstillämpningen på fel spår. Möjligheter till utveckling av rättspraxis som borde stå öppna kan stängas och den särskilda lagen kan skapa nya oklarheter. En särskild fråga rör *urvalet* av preciseringar och klargöranden i den särskilda lagen. LUA är inte komplett. Tystnaden gäller bl. a. en myndighets frihet att genom val av visst sätt att göra upptagningar tillgängliga på stället orsaka fördröjning. Den gäller också enskilds möjligheter att genom att bidra till kostnader undanröja hinder för tillgängliggörande och en myndighets (eventuella) skyldighet att utforma datorprogram så att sekretessbelagda data skyddas (utelämnas) då upptagning görs tillgänglig. Frågan är med andra ord vilka preciseringar som är så angelägna att de bör komma till direkt uttryck i LUA. Den följande genomgången och redovisningen av speciella synpunkter kommer att visa att DALK inte helt framgångsrikt lyckats lösa problemen med förhållandet mellan LUA och offentlighetsreglerna i tryckfrihetsförordningen. Framför allt finns det anledning att i detalj granska rätten för enskilda att använda terminaler hos myndigheterna och kommitténs tolkning av principen att myndigheterna och den informationssökande allmänheten skall vara "likställda" (14 och 16 §§).

Sveriges advokatsamfund anför:

Ett godtagande av DALK:s förslag innebär att man i den ordning som gäller för vanlig lagstiftning, lagstiftar i frågor som regleras i grundlag, utan att uttryckligt stöd härför finns i grundlagen. Enligt samfundets bedömning är det sålunda klart att förslaget innefattar en närmare uttolkning och alltså en reglering av vad som behandlas i andra kapitlet tryckfrihetsförordningen. Enligt samfundets mening bör sådan tillämpningslagstiftning inte ifrågakomma utan uttryckligt stöd i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 3 § 2 st. TF, 4 kap. 4 § TF).

Medborgarrättsrörelsen (MRR) yttrar:

Lagförslaget avser vissa principfrågor. Den första gäller tekniken att i vanlig lag ge bestämmelser, som i sak innebär en närmare uttolkning av grundlagsregler; i detta fall 2 kapitlet tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt MRR:s mening kan vägande invändningar anföras häremot. Endast om grundlagen klart anger att kompletterande föreskrifter skall meddelas i lag, bör i princip denna teknik tillämpas. Datoriseringen leder emellertid till en rad speciella problem vad gäller offentlighetsprincipens tillämpning på datamaterial, vilka icke alla kan lösas i själva grundlagen. Det skulle därför kunna finnas visst utrymme för den av DALK föreslagna lösningen. Lagförslaget bör dock först underkastas en noggrann översyn till klarläggande av vad som bör stå i grundlag och vilka av de föreslagna reglerna, som lämpligen bör utformas som anvisningar om hur grundlagsreglerna skall tillämpas med avseende på datoriserat material. Den särskilda lagen bör i princip icke innehålla stadganden, som blott tolkar grundlagen; något som det rätteligen ankommer på de rättstillämpande myndigheterna att göra.

UHÄ ifrågasätter om en tolkning av grundlag genom vanlig lag inte bör förankras i ett bemyndigande i grundlagen. UHÄ förordar därför att 2 kap. TF kompletteras med en särskild regel om att ytterligare bestämmelser om sättet för tillhandahållande av allmän handling kan meddelas i lag.

Vissa remissinstanser riktar kritik särskilt mot att speciella regler föreslås för enbart ADB-upptagningar. Bl. a. pekas på att den tekniska utvecklingen på sikt kan medföra problem vid en sådan lösning.

Hovrätten för Västra Sverige anför:

Handlingsoffentligheten aktualiseras främst med avseende på myndigheternas administrativa databehandling. På detta område är ADB med upptagning på magnetband och skivminnen samt andra endast maskinellt läsbara lagringsmedier den alltjämt förhärskande tekniken och ADB torde också vara den metod som avsetts i direktiven. Den tekniska utvecklingen har emellertid gjort det allt svårare att avgränsa ADB-teknik från andra tekniska metoder. Denna svårighet har även uppmärksammats i tilläggsdirektiven och det kan ifrågasättas om den föreslagna lagen bör begränsas endast till upptagning för ADB.

Även om hovrätten är medveten om att just ADB-tekniken skapat speciella problem för allmänheten och myndighetena vid offentlighetsprincipens tillämpning ser hovrätten i det utredningsmaterial som kommittén redovisat inget hinder möta mot att de föreslagna bestämmelserna görs tillämpliga på alla tekniska upptagningar, oavsett vilka tekniska hjälpmedel som utnyttjas av myndigheterna. En sådan omarbetning av lagförslaget torde inte bereda större svårigheter. Att vissa bestämmelser därvid får karaktären av specialstadganden för ADB-upptagningar föranleder *ej annan* bedömning. Fördelarna med en sådan lösning skulle vara flera. Dels skulle begreppet upptagning i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen erhålla en för alla berörda myndigheter och likställda organ enhetlig reglering i vad avser offentlighetsprincipens tillämpning på tekniska upptagningar och dels skulle den allt svårare gränsdragningen mellan olika former av tekniska upptagningar undvikas.

På grund av det anförda bör möjligheterna att göra den nya lagen direkt tillämplig på alla former av tekniska upptagningar övervägas.

I motiveringen uttalar kommittén att lagen kan ge viss vägledning även i fråga om handlingsoffentlighetens tillämpning på handlingar av traditionellt slag. Hovrätten ställer sig tveksam till detta vaga men likväl klart uttalade förord för en så vidsträckt analog tillämpning av lagen. Lagförslaget innehåller bestämmelser, t. ex. om tillhandahållande på stället och tid för tillhandahållande, vilka påverkar enskilds möjligheter att omedelbart ta del av ADB-upptagning. Det är knappast lämpligt om dessa och liknande av datoriseringsproblem betingade modifieringar av handlingsoffentligheten skulle göra sig gällande även i fråga om myndigheternas tillhandahållande av handlingar av traditionellt slag.

SARI yttrar:

ADB är inte i sig självt definierat på ett entydigt sätt och DALK har inte försökt definiera ordet. I allmänhet står ADB för databehandling i stora datorer och s. k. minidatorer och numera också för viss databehandling i s. k. mikrodatorer, men långt ifrån all databehandling i sådana datorer.

Eftersom det nu är mikrodatortekniken som utvecklas snabbast och mycket tyder på att den tekniken kommer att vinna insteg på kontoren under 1980-talet är det viktigt att – om man väljer en särlagstiftning för ADB – nya

regler utformas så att det inte råder någon tvekan om vad de avser för slags teknik.

Skall en särlagstiftning gälla för alla områden där mikrodatortekniken kan komma att användas på kontoren under 1980-talet kommer sannolikt den av DALK föreslagna lagen att få en räckvidd som DALK knappast kan ha avsett. Den elektroniska industrin har redan aviserat att den kommer att introducera avancerade kontorskopiatorer med mikrodatorer och telefonväxlar som kan användas för en rad andra uppgifter än enbart växling av telefonsamtal genom att de förses med sådana datorer. Andra exempel skulle kunna ges.

Det är emellertid en svår uppgift att utforma en särlagstiftning som även skall täcka mikrodatortekniken. En sådan lagstiftning torde emellertid inte vara nödvändig för att uppnå vad kommittén har åsyftat.

Mot den bakgrunden ifrågasätter SARI DALK:s förslag till en särskild lag.

Statskontoret anför:

I ett informationssystem använder man vanligen olika tekniska hjälpmedel varav ADB är ett, mikrofilmteknik ett annat etc. Vissa bearbetningar och delar av informationshanteringen utförs dessutom manuellt. Det är därför svårt att dra en självklar gräns mellan vad som är ADB och vad som inte är det i en administrativ rutin. Det är enligt statskontorets uppfattning svårt att i praktiken och i olika produktionsled tillämpa en författning, vars giltighet är beroende av om man använder ADB eller inte, utan att dessa gränser klarats ut och begreppet upptagning för ADB definierats. DALK:s förslag ger inte någon ledning i detta avseende.

Vi anser därför att handlingsoffentligheten inte bör regleras i en författning som den föreslagna vars tillämplighet är beroende av om man använder ADB eller inte. Denna uppfattning ligger enligt vår mening i linje med DALK:s fortsatta uppdrag att utreda förutsättningarna för en generell lagstiftning om personregister.

RSV yttrar:

I 2 kap. TF särskiljs inte upptagningar för ADB från andra upptagningar som kan uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, jfr bl. a. 2 kap. 3, 6, 12 och 13 §§ TF. Genom den föreslagna särregleringen kommer upptagningar för ADB att framstå som något väsentligare för offentlighetsprincipen än andra upptagningar. Att så kan tänkas vara fallet framgår också av direktiven till DALK. DALKs nu framlagda förslag skiljer emellertid inte mellan olika slags information. I delbetänkandet Personregister – Datorer – Integritet sid. 299 skisserade DALK en modell för det utredningsarbete som nu redovisats. Av modellen framgår att som en grund för arbetet kunde ligga en kartläggning över hur offentlighetsprincipen i praktiken fungerar i mera traditionella former och i system där ADB-teknik eller därmed jämförlig teknik används. DALK anför i motiveringen till det nu framlagda förslaget (s. 51) att det torde vara svårt att visa vilka effekter enbart ADB-tekniken haft på handlingsoffentligheten och har i stället för att jämföra förr och nu valt att utgå från två frågeställningar. Enligt RSVs mening har härigenom inte tillräckligt belysts vilken information som en reglering bör ta sikte på. Såsom framgår av det följande innehåller en del upptagningar för ADB inte enbart sådan information som allmänheten enligt offentlighetsprincipen

skall få del av. Få torde i dag göra gällande att beslutskoncept och andra kladdar till det som sedermera blir allmänna handlingar (beslut, skrivelser o.dyl.) behöver göras tillgängligt för allmänheten för tillgodoseende av offentlighetsprincipen. Motsvarande bör också gälla om kladdarna förekommer som upptagning för ADB. DALK har emellertid inte gjort åtskillnad mellan information av dessa olika slag.

Enligt RSV:s mening bör dessutom beaktas att DALK i sitt tidigare betänkande (s. 26) framhöll att det på längre sikt torde krävas att regleringen av personregistreringen sker utan att utnyttjandet av ADB eller annan speciell registreringsteknik tillmäts avgörande betydelse för den personliga integriteten. Utvecklingen har sedan dess fortskridit och numera är det inte bara mikrofilm och mikrofiche som är aktuella utan också exempelvis olika typer av ordbehandlingssystem med beaktansvärda minnen och sökprogram. RSV anser därför att, om ett till TF kompletterande regelsystem ska tillskapas för att ge offentlighetsprincipen ett mera reellt innehåll, det bör gälla oavsett media och i stället noggrant måste klargöras vilken slags information som allmänheten härigenom i utökad omfattning ska få del av. Om regleringen med bortseende från informationen enbart tar sikte på ett visst media kan regleringen onödigtvis hindra önskvärd rationalisering av myndigheternas verksamhet.

Kommunalföretagskommittén uttalar:

En annan invändning av principiellt slag som kan riktas mot förslaget är lämpligheten av att lagstifta om en begränsad grupp av allmänna handlingar, nämligen ADB-upptagningar. Förslaget avser delvis mycket komplicerade frågor. Sådana uppkommer då offentlighetsprincipen skall fullt ut vinna tillämpning inom dataområdet. Åtskilliga av dessa frågor har dock avseende på alla slag av handlingar. Flera av de i förslaget upptagna specialreglerna för dataupptagningar gäller sålunda enligt praxis också övriga slag av allmänna handlingar. Kommittén kan som exempel peka på vad som sägs i 9 § om anonymiteten. Att dessa lösningar slås fast i lag för vissa handlingar men gäller enligt praxis beträffande andra kan komma att verka förvirrande.

Göteborgs kommun finner det principiellt felaktigt att särbehandla en typ av allmänna handlingar. Den med stor möda framtagna enhetliga regleringen i sekretesslagen splittras redan innan man vunnit några erfarenheter. Inte heller *LRF* anser att en lag inom det aktuella fallet bör vara begränsad till ADB-upptagningar.

2.3.4 Andra åtgärder

ADBJ menar att det generellt sett finns flera skäl att diskutera om DALK valt den lämpligaste vägen med sitt förslag till en speciallag om upptagningar för ADB. Flera möjligheter står enligt ADBJ i och för sig öppna. ADBJ anför:

a Det är tänkbart att inte utanför tryckfrihetsförordningen ha någon specialreglering av rätten till tillgång till ADB-upptagningar. Man kan då söka komma till rätta med existerande svårigheter genom t. ex. information och utbildning. Man kan också tänka sig att genomgripande revidera 2 kap.

TF så att en önskad bättre ordning uppnås både totalt och speciellt för ADB-systemens del.

b I stället för en samlad specialreglering som den i LUA kan vissa kompletterande regler om ADB-system införas i gällande lagar och förordningar – t. ex. sekretesslagen, allmänna verksstadgan och arkivförfattningar.

c En speciallag av LUA:s typ kan genomföras men med justeringar som eliminerar eller reducerar problemen med förhållandet till grundlagen. En möjlighet är att inte låta den speciella lagen innehålla några tolkningar och preciseringar av grundlagsreglerna. Kvar blir då regler som kompletterar tryckfrihetsförordningen (och andra författningar) genom att föreskriva utvidgade, men inte grundlagsskyddade, rättigheter för de enskilda och särskilda åligganden för myndigheterna. Kvar blir också hänvisande stadganden som ger överblick över tillämpliga regler.

Försvarets civilförvaltning och *lantbruksstyrelsen* föreslår att regler om ADB-upptagningar tas in i nu gällande lagstiftning.

Flera remissinstanser förordar att de regler som behövs tas in i sekretesslagen. Till denna grupp hör *centralnämnden för fastighetsdata, SARI, överbefälhavaren, försvarets materielverk, planverket, UHÄ, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, kommerskollegium, statens industriverk* och *Göteborgs kommun.*

SARI menar att fördelarna med en sådan lösning är flera. Den kanske viktigaste torde dock ligga däri att man kan åstadkomma en reglering som är neutral när det gäller teknik.

Försvarets materielverk anför:

Materielverket finner det vara till fördel, att frågor rörande den alltmer ökande ADB-verksamhetens förhållande till offentlighetsprincipen blir reglerade i lag.

Det kan emellertid vara anledning överväga, huruvida denna reglering skall ske i en separat lag. 1981-01-01 trädde ny sekretesslag i kraft. Ett av syftena med denna lag har varit att ge en samlad överblick över vad som – utöver grundlag – gäller beträffande sekretess för uppgifter som förekommer i det allmännas verksamhet. En särskild lag om offentlighet och sekretess för ADB skulle innebära återgång till spridning av bestämmelserna i ämnet. Såsom framgår av 1 kap. 1 § 3 st. sekretesslagen innehåller denna även andra föreskrifter om allmänna handlingar än om tystnadsplikt och handlingssekretess. Dess 15 kap. innehåller bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar. Den gäller, såsom sägs på s. 31 i betänkandet, även tekniska upptagningar. Den nu föreslagna lagen om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m. m. gäller liksom sekretesslagen för allmänna handlingar (1 § 2 st.). I sju av dess 19 paragrafer hänvisas uttryckligen till sekretesslagen, och enligt s. 103 i betänkandet är det möjligt, att den kan ge viss vägledning även i fråga om handlingar av traditionellt slag. Starka skäl synes därför finnas att samla även de nu aktuella bestämmelserna i sekretesslagen, lämpligen såsom ett särskilt kapitel.

UHÄ yttrar:

Lagförslaget innehåller vidare en del nya bestämmelser som berör generella problem, som inte är av exklusiv betydelse för ADB-upptagningar. Dessa bestämmelser, som således rör allmänna handlingar över huvud, bör tveklöst införas i 15 kap. SekrL, som redan innehåller vissa föreskrifter om utlämnande av allmänna handlingar. En sådan ordning måste innebära klara pedagogiska fördelar när det gäller att för allmänheten förmedla dessa viktiga regler beträffande offentligprincipens tillämpning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anför:

Även om tekniken, som ovan påpekats, ur viss synpunkt kan försvaras, synes en annan lösning värd att övervägas. Som DALK i olika sammanhang framhåller (t. ex. s. 29, 31, 56 ff, 109), är några av de aktuella frågorna – angående service och information, registrering och diarieföring – redan underkastade viss reglering i sekretesslagen 15 kap. Det kan mot bakgrund härav ifrågasättas, om inte den eftersträvade och befogade, mera preciserade lagstiftningen i dessa och andra ämnen, som berör även andra allmänna handlingar än ADB-upptagningar, borde intagas i sekretesslagen. En sådan ordning synes ha klara fördelar framför en särreglering beträffande ADB-upptagningar, vilken enligt DALK utan att formellt vara tillämplig skulle vara vägledande även vad gäller annan typ av information. Man borde alltså enligt fakultetsnämndens mening överväga en konstruktion med en särreglering, som enbart tar sikte på frågor, som är speciella för upptagningar för ADB. För att bibehålla den nya lagens karaktär av informativ katalog över samtliga tillämpliga regler på området borde den då kompletteras med hänvisningar till den ytterligare reglering som skulle intagas i sekretesslagen.

Enligt *kommerskollegium* skulle bl. .a. överskådligheten öka i fråga om de bestämmelser som gäller inom området offentlighet och sekretess, om regler togs in i sekretesslagen.

Statens industriverk förordar i första hand regler i sekretesslagen, och i andra hand en särskild förordning i anslutning till sekretesslagen.

Göteborgs kommun anser att regler av "hanteringskaraktär" bör tas in i sekretesslagen.

Det finns också andra förslag i fråga om författningsregleringen.

Kammarrätten i Stockholm anför:

Kammarrätten vill dock framhålla att den föreslagna lagen innehåller flera bestämmelser som redan helt eller delvis tillämpas också i fråga om andra allmänna handlingar än ADB-upptagningar. Det måste förebyggas att regleringen får till följd att man i rättstillämpningen motsättningsvis sluter sig till att dessa bestämmelser inte gäller på andra områden. En del andra föreskrifter i förslaget skulle med fördel kunna tillämpas även i fråga om offentliga handlingar i allmänhet.

Domstolen förordar därför att i ett något längre perspektiv de bestämmelser som har en mera allmän räckvidd förs in i förvaltningslagen (1971:290) utan någon begränsning till ADB. Allmänna verksstadgan (1965:600) kan vara ett alternativ för placeringen av vissa föreskrifter. Det

synes i så fall också böra övervägas om inte de återstående bestämmelserna med fördel kan föras in som ett särskilt kompletterande ADB-avsnitt i förvaltningslagen. Kammarrätten förordar att det anförtros åt förvaltningsrättsutredningen att närmare överväga denna fråga i den mån uppgiften inte redan kan anses ingå i kommitténs uppdrag.

Skogsstyrelsen anför:

De flesta av bestämmelserna i den av kommittén föreslagna lagen följer av offentlighetsprincipen som den kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningen. De av kommittén föreslagna bestämmelser som inte är av den karaktären och som sålunda innebär något nytt i förhållande till nuläget kan med fördel tas in i andra författningar, bl. a. allmänna verksstadgan och förvaltningslagen.

Om ytterligare reglering erfordras, bör denna enligt *statens löne- och pensionsverk* i första hand ske inom datalagens ram. Detta medför att delvis konkurrerande intressen prövas av samma instanser, vilket enligt verket kan skapa en praxis som är lättare att överblicka.

Värnpliktsverket (VPV) föreslår en ny, enhetlig reglering av frågor som gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen. Verket yttrar:

Den nu föreslagna lagen innehåller tillämpningsregler vilka enbart omfattar rätten för den enskilde att ta del av ADB-upptagning. Enligt VPV – med vetskap om de till DALK riktade direktiven – talar emellertid starka skäl för att i en ny lag överföra och införa samtliga tillämpningsregler som gäller myndigheternas skyldighet att lämna ut allmän handling (i dess vidare innebörd), lämna upplysning eller att i övrigt tillhandagå allmänheten med information och vägledning. Med en sådan helhetslösning skulle tillämpningsreglerna bli gemensamma för många av de likartade frågor – vid sidan av enbart rätten att ta del av ADB-upptagning – som myndigheterna nu skall lösa med stöd av ett flertal författningar på området. Bestämmelserna skulle härigenom blir mer lättöverskådliga och samtidigt medföra att upprepningar och hänvisningar mellan olika författningar kunde undvikas. Som exempel på frågor eller förhållanden vilka i huvudsak bör kunna regleras i ett sammanhang kan nämnas registrering (diarieföring), anonymitet, service, sätt och tid för tillhandahållande och besvär. En ny lag skulle därvid innehålla helt nya regler jämte regler som nu helt eller delvis återfinns i sekretesslagen, datalagen, allmänna verksstadgan och i servicecirkuläret. Såvitt gäller frågor om arkivering, gallring och avgifter förefaller det lämpligt att, som delvis redan nu är fallet, dessa regleras i särskild ordning. Dokumentationsregeln i 14 § datalagen bör föras över till förvaltningslagen respektive förvaltningsprocesslagen. Intresset för regeln, som gäller mål och ärenden, riktar sig främst till parter. För enskilda i allmänhet är intresset enligt verkets mening inte lika stort.

FOA anför:

I den mån det emellertid befinnes möjligt och lämpligt att uppnå syftet genom bestämmelser i vanlig lag, bör de önskvärda reglerna sammanföras med sådana som gäller för handlingar i allmänhet och särbestämmelser för ADB-upptagningar begränsas till det som är specifikt för datamediet. Enligt FOAs mening bör således den för grundlagen valda systematiken att

samordna reglerna för ADB-upptagningar och för konventionella handlingar i princip vara styrande också för på TF grund meddelade tillämpningsföreskrifter. En speciallag för ADB-upptagningar, som den nu föreslagna, skulle för övrigt fordra uttryckliga hänvisningar i de författningar som redan innehåller regler gemensamma för ADB-upptagningar och konventionella handlingar (t. ex. sekretesslagen och arkivförfattningarna) samtidigt som behovet av hänvisningar i specialförfattningen skulle kvarstå.

En annan nackdel med en speciallag av ifrågavarande slag är att den lätt kan ge intryck av att iakttagandet av offentlighetsprincipen är mindre angeläget när det gäller konventionella handlingar än i fråga om ADB-upptagningar. En samordning av bestämmelserna för den envar tillkommande rätten att ta del av allmän handling är däremot ägnad att understryka grundsatsens principiella oberoende av det medium som i det särskilda fallet väljs för lagring av information.

RRV menar att vissa ordningsföreskrifter övergångsvis kan tjäna som vägledning för myndigheterna. Konstitutionellt erfordras härvid lagformen, eftersom de nya bestämmelserna skall gälla även för kommunala organ.

Statens lantmäteriverk ifrågasätter däremot om det behövs lagform, eftersom det gäller tillämpningsföreskrifter till befintliga författningar. Föreskrifter bör ges av regeringen genom förordning. Likaså anser *Landstingsförbundet* att det noggrannare bör undersökas, om det är lämpligt att införa en ny lag som till stor del reglerar frågor som redan regleras i andra lagar och om inte bättre resultat fås genom utnyttjande av tillämpningsföreskrifter.

DAFA argumenterar för en annan lösning än lagformen och anför:

Uppfyllandet av offentlighetsprincipen kan knappast sägas ha underlättats av den tekniska utveckling som skett på "informationsbärarområdet" alltsedan det ordinära pappersarkets roll minskat till förmån för andra tekniker. Modifieringar och kompletteringar av TF:s handlingsbegrepp har också skett successivt i takt med den tekniska utvecklingen. Gemensamt för dessa kompletteringar har dock varit att TF och dess handlingsbegrepp varit utgångspunkten. Denna konstruktion måste – enligt DAFA:s mening – fortfarande tillämpas. Vad däremot kan visa sig behövligt – i ett läge där informationsbärartekniken kommit så långt att äldre knäsatta begrepp såsom 'handling' m. m. börjar bli svårtillämpbara – är *anvisningar* hur myndigheterna skall leva upp till offentlighetsprincipen. Anvisningar som lämpligen – på sätt som tidigare – bör kunna ske inom ramen för allmänna verksstadgan (1965:600), servicecirkuläret (1972:406) m. m. Det är med en reglering i denna form – och med denna författningsdignitet – som utgångspunkt, som DAFA, ur saklig materiell synvinkel, ger nedan angivna synpunkter.

Vissa remissinstanser förordar att syftet med LUA tillgodoses genom information hellre än genom författningsreglering.

Domstolsverket framhåller att det främst rör sig om en informationsfråga och anför:

Enligt domstolsverkets mening finns det bättre metoder att lösa denna fråga än den DALK valt. Uppslag som kan vara värda att överväga ytterligare kan vara att en eller flera myndigheter, t. ex. statskontoret och

datainspektionen, får i uppdrag att utarbeta en handbok eller en katalog över vad offentlighetsprincipen innebär på ADB-området. Det kanske också kan finnas skäl att ta in ett särskilt avsnitt om ADB i Samhällsguiden. Men det är naturligtvis inte tillräckligt med handböcker och kataloger utan omfattande utbildning och information om datateknik och ADB-användning behövs för såväl myndigheternas personal som för allmänheten. Den genomgång av olika problemområden som DALK gjort i sitt betänkande bör kunna läggas till grund för sådana insatser som nu nämnts. I de hänseenden där DALK:s förslag innefattar ändringar i förhållande till gällande rätt bör de särskilda författningar som reglerar området, exempelvis allmänna arkivstadgan och expeditionskungörelsen, kompletteras på lämpligt sätt.

Rikspolisstyrelsen vill inte ställa sig bakom den lagtekniska lösning DALK föreslagit. Det syfte DALK vill uppnå – nämligen att öka myndigheternas och allmänhetens möjligheter att hantera gällande regler om handlingsoffentlighet – bör i stället tillgodoses genom förbättrad information och utbildning beträffande gällande rätt. DALK:s behandling av dessa frågor kan ses som ett led i en sådan information. Om gällande rätt i något avseende behöver kompletteras med ytterligare bestämmelser torde sådana enligt styrelsens mening kunna infogas i de författningar som redan finns. *Konjunkturinstitutet* framför liknande synpunkter. *Statskontorets* mening är att det skulle vara bättre att göra en sammanställning tillsammans med fylligare information i form av t. ex. anvisningar eller någon handbok. I ett sådant arbete är statskontoret berett att medverka.

Enligt *lantbruksstyrelsens* uppfattning måste det i den utsträckning LUA innehåller hänvisningar och uttolkningar vara tillräckligt att rättigheterna för den enskilde kommer till uttryck i informationsbroschyrer e. d. Samhället bör se till att ett sådant material framställs och sprids. De myndigheter som använder ADB-system kan då också lämna ut detta informationsmaterial till enskilda som har behov av det. Lantbruksstyrelsen förordar alltså att man kombinerar ett mindre antal nya regler med en satsning på information om enskildas rätt och myndigheternas skyldigheter. Detta torde ge samma effekt som kommitténs förslag och alltså vara tillräckligt för att tillgodose kravet på offentlighet i fråga om upptagningar för ADB.

Fiskeristyrelsen anför:

Viktigare än att på föreslaget sätt kodifiera rättsområdet torde enligt styrelsens mening vara att man vid alla led i uppbyggnaden av ett ADB-system inte endast ser detta som en fråga om teknik, skild från verksamheten i övrigt utan att man – som kommmittén uttalat (sid. 85) – ställer krav på att offentlighetsprincipen beaktas redan på planeringsstadiet.

ADB-beredningsgruppen yttrar:

Enligt ADB-beredningsgruppens mening kan både offentlighetsprincipens tillämpning och effektiviteten vad gäller användningen av ADB bättre främjas genom andra åtgärder än införande av en ny lag. Beredningsgruppen menar bl. a. att åtgärder kan vidtas för att aktivt bland all berörd personal

öka kunskaperna om TF, dess innehåll och myndigheters och tjänstemäns skyldigheter enligt TF och andra bestämmelser. Saken är ju i grund och botten inte svårare än att myndigheterna är skyldiga att se till att enskild har samma tillgång till ej sekretesskyddade allmänna handlingar oavsett om informationen finns nedtecknad på papper eller lagrad på ett ADB-medium. Hur varje myndighet praktiskt skall gå till väga måste avgöras från fall till fall.

Den föreslagna lagen ger otillräcklig vägledning för detta. Om det inom något visst område eller för någon särskild myndighet behövs mer preciserade bestämmelser kan riksdagen eller regeringen utfärda särskild lag respektive särskilda, noga preciserade bestämmelser för resp. ADB-tillämpning.

Ett par myndigheter påtalar rent allmänt behovet av information och utbildning m. m.

Hovrätten för Västra Sverige anför:

Ett viktigt komplement till lagstiftningen är enligt hovrättens bedömning förslaget om en särskild myndighetsanpassad personalutbildning. Det är angeläget att planeringen för denna utbildning sker i god tid innan lagstiftningen träder i kraft.

NSI uttalar:

Vad gäller de ADB-baserade register som finns vid olika myndigheter är NSI av den uppfattningen att allmänheten inte alltid har tillräcklig kunskap om vad som finns lagrat och var detta finns. Samhället borde på ett samlat sätt upplysa om detta. En lättillgänglig sammanställning över registerförande myndigheter, vad registren innehåller, var uppgifterna kommer från och tillvägagångssätt för uttag bör spridas. Detta kunde göras i anslutning till andra kontakter mellan samhället och allmänheten t. ex. i samband med deklaration, folk- och bostadsräkning eller telefonabonnemang. Möjligheten att avsäga sig kommersiell direktreklam via uttag ur dessa register skulle också behövas i sammanhanget.

Landsarkivet i Lund anser att det finns risk för att offentlighetsprincipen urholkas genom uppbyggnaden av ADB-system i stats- och kommunalförvaltningen. Arkivet yttrar:

Denna risk kan inte enbart motas lagstiftningsvägen. Urholkningsrisken kommer att bli ännu mer markant beträffande de ADB-upptagningar som överlämnas till arkivmyndigheterna om dessa inte rustas upp tekniskt och personellt. Den personella upprustningen måste vara både kvantitativ och kvalitativ, det senare genom en grundlig utbildning på ADB-området.

Med ett undantag avstyrker de remissinstanser, som yttrar sig beträffande en särskild rådgivande eller kontrollerande myndighet för offentlighetsfrågor, att en sådan myndighet inrättas.

Kammarrätten i Stockholm finner det angeläget att understryka att en rådgivande myndighet inte bör inrättas. Också *kammarrätten i Sundsvall* avstyrker detta. *Riksförsäkringsverket* anser i likhet med DALK att det endast skulle medföra ökad byråkratisering och ökade kostnader att tillskapa

en särskild rådgivande myndighet för att biträda myndigheterna med tillämpningen av offentlighets- och sekretessreglerna. Varje myndighet bör på lämpligt sätt lösa de problem som är förenade med denna lagstiftning. Även *AMS* finner att DALK:s skäl emot en sådan myndighet är övertygande. *JO* anför:

DALK diskuterar tanken att inrätta en särskild instans som skulle kunna biträda myndigheterna vid prövningen av de ofta svårtillämpade offentlighets- och sekretessreglerna. Man avvisar dock den tanken med hänvisning till dels den ökade byråkratisering och de ökade kostnader en sådan ordning skulle medföra, dels de kompetenskonflikter som eventuellt skulle kunna uppstå. Det tycker jag är klokt. De tillämpningssvårigheter som kan uppstå bör i stället mötas genom anvisningar, utbildning och information.

Likaså anser *SAF* och *Sveriges industriförbund* att det inte finns något behov av att inrätta något nytt organ för rådgivning till och kontroll av myndigheterna i fråga om deras tillämpning av LUA.

Däremot framför *sjöfartsverket* den synpunkten att verket, i likhet med andra myndigheter med ringa eller ingen erfarenhet av de problem som behandlas i det remitterade betänkandet, skulle ställas inför svårigheter om sådana problem skulle komma i framtiden. Det skulle i sådant fall enligt verket – inte minst för vinnande av en enhetlig rättstillämpning – vara värdefullt om någon myndighet med erfarenhet och överblick av tänkbara frågeställningar instruktionsvis ålades att på begäran av andra myndigheter lämna råd och anvisningar beträffande tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen.

3 DALK:s lagförslag

3.1 Allmänna synpunkter på lagförslaget

Ett flertal remissinstanser uttalar sig allmänt positivt om utformningen av DALK:s lagförslag. De pekar bl. a. på lagens betydelse som en konkretisering och en precisering av nuvarande regler. Det finns emellertid också de som anser att de enskilda bestämmelserna är alltför allmänt avfattade för att kunna vara till någon ledning. Från flera håll anförs att det kan vara förenat med svårigheter att tillämpa bestämmelserna på samtliga de upptagningar för ADB som kan finnas hos en myndighet. Som tidigare nämnts har åtskilliga instanser kritiserat den av DALK valda metoden att i LUA hänvisa till andra regler. De hävdar bl. a. att hänvisningarna kan skapa konflikter mellan olika normer och att detta system helt allmänt kan medföra att de grundläggande reglerna blir än svårare att tillämpa.

De som uttryckligen förklarar att de i huvudsak godtar lagförslagets utformning är *kammarrätten i Stockholm, Akademiska sjukhuset i Uppsala, bankinspektionen, landsarkivet i Uppsala, UHÄ, juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, statens pris- och kartellnämnd, statens*

provningsanstalt, miljödatanämnden, Sveriges Radio AB, Folksam och *Medborgarrättsrörelsen.*

Bankinspektionen förklarar visserligen att den i första hand är benägen att avstyrka förslaget i dess helhet. Om emellertid en lagstiftning med det ifrågavarande syftet skall införas, synes DALK:s förslag, så långt inspektionen kunnat överblicka, kunna läggas till grund för lagstiftning.

Landsarkivet i Uppsala uttalar att lagförslaget i princip torde vara till gagn för allmänhetens möjligheter att taga del av ADB-lagrad information hos myndigheter och även för en enhetlig och reglerad användning av ADB-system och -register inom myndigheterna.

Statens provningsanstalt anser att lagförslaget ger klara riktlinjer, utan att gå in på detaljreglering, för hur offentlighetsprincipens krav skall tillgodoses vad beträffar ADB-lagrad information. En detaljreglering av området skulle kanske bli både stelbent och kostsam utan att ge fördelar för tillämpningen av offentlighetsprincipen som uppväger nackdelarna. En detaljreglering skulle enligt anstaltens uppfattning också mycket snart kunna bli inaktuell med hänsyn till den snabba utveckling som sker inom ADB-området.

Miljödatanämnden har ingen erinran mot det föreslagna sakinnehållet i LUA. Nämnden anför:

> Även om det materiella innehållet i den föreslagna lagen är – och säkert med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen måste förbli – relativt allmänt hållet, förefaller det vara en fördel att i varje fall vissa tillämpningsprinciper blir mera preciserade än hittills och att de uttryckligen blir desamma för såväl statliga som kommunala myndigheter. Det är vidare bra att sådana egentligen självklara dokumenteringsrutiner för ADB som anges i förslagets 6 och 7 §§ preciseras genom lagtext och blir klart obligatoriska för alla slag av ADB-system (inte enbart för personregister enligt vad som redan torde vara fallet med stöd av datalagen). Även i andra hänseenden innebär den föreslagna lagtexten en faktisk eller trolig skärpning jämfört med nuläget, t. ex. 14 § om enskilds möjlighet att använda hos myndighet befintlig terminal (i praktiken företrädesvis s. k. envägsterminal) eller dylikt och 16 § om enskilds möjlighet att få informationsbearbetning utförd under vissa förutsättningar.

Stockholms kommun anser att förslaget är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Sveriges Radio AB menar att det nu redovisade förslaget till lag är starkt präglat av målsättningen att vidmakthålla offentlighetsprincipen inom en ADB-beroende samhällsadministration.

Folksam finner den föreslagna lagstiftningen önskvärd som en precisering och konkretisering av nuvarande regler. Folksam har inga erinringar mot de föreslagna reglerna.

Medborgarrättsrörelsen anser att lagförslaget uppvisar många förtjänster. Det behövs bättre möjligheter för allmänheten att på ett praktiskt sätt konsultera dataregister. Med hänsyn till att så många myndigheter har sina

diarier helt på dataregistrering, är detta alldeles nödvändigt enligt organisationen.

RRV yttrar:

Lagförslaget innehåller en blandning av ordningsföreskrifter grundade dels på offentlighetsprincipen, dels på serviceregler och andra bestämmelser. I vissa hänseenden skärps kraven på myndigheterna betydligt. Detta framstår som mer eller mindre väl motiverat, beroende på om utlämnandet syftar till att tillmötesgå sådana intressen som ligger till grund för offentlighetsprincipen eller andra intressen. När det är fråga om renodlat kommersiella intressen kan detta i vissa fall framstå som stötande. Å andra sidan måste man förmodligen acceptera att sådana intressen tillgodoses, om offentlighetsprincipen inte skall inskränkas.

Vissa remissinstanser kritiserar lagförslaget såsom alltför allmänt utformat.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att det finns starka skäl för att införa en särskild lag om handlingsoffentligheten och ADB. Däremot finns det enligt nämnden anledning att rikta kritik mot den konkreta utformning som flera av paragraferna fått. I remissyttrandet sägs att den allmänna rätten att ta del av offentlig handling inskränks med oroväckande luddiga formuleringar, vilka tycks återspegla ett intresse av att skydda myndigheterna från att bli störda snarare än att främja den enskildes rätt till insyn.

För *patent- och registreringsverket* framstår flera av de bestämmelser som DALK föreslår som svepande ålägganden, vilka inte tar hänsyn till de stora och principiella skillnader som föreligger mellan ADB-upptagningar för olika ändamål i myndigheternas verksamhet.

Landstingsförbundet instämmer i stort i den föreslagna lagens innehåll men anser att förslaget lämnar alltför stort utrymme för tolkningar vilket torde göra lagen svårtillämpad för dem som i sitt dagliga arbete berörs av dessa frågor. Enligt förbundets mening är det därför tveksamt om lagen bör införas i sin nuvarande utformning. Enligt förbundet krävs ytterligare överväganden om hur lagen går att använda för dem som i sitt dagliga arbete handlägger frågor om utlämnande enligt offentlighetsprincipen av information lagrad på ADB-media.

Sveriges advokatsamfund finner det inte nu erforderligt att gå in på enskildheter i förslaget. Samfundet pekar emellertid på att förslaget innehåller en rad opreciserade inskränkningar av offentlighetsprincipen, vilka enligt samfundets bedömning i alltför hög grad överlämnar åt myndigheternas skön att avgöra, när och hur upptagning skall tillhandahållas. Som exempel framhåller samfundet 11, 12 och 17 §§ LUA.

Kommun-Data AB:s allmänna intryck av förslaget är att lagen är vagt formulerad. Flertalet paragrafer innehåller oklara gränsdragningar, reservationer eller liknande som ställer allmänheten och myndigheten inför svåra tolkningsproblem. Lagreglering bör enligt bolagets uppfattning inte ske, om

inte texten kan formuleras så att innebörden klart framgår.

Statens industriverk menar att lagförslagets formuleringar på ett par punkter bör utformas klarare och nämner som exempel 7 § sista stycket LUA.

Statens skeppsprovningsanstalt (SSPA) har en mera allmän anmärkning mot lagförslagets utformning och anför:

SSPA är en intäktsfinansierad myndighet som på uppdrag av myndighet eller enskild utför provningar och undersökningar av betydelse för skeppsteknik, sjöfart och övrig havsteknik. SSPA bedriver även tekniskvetenskaplig forskning inom sitt verksamhetsområde.

SSPA arbetar i konkurrens med utländska skeppsprovningsanstalter eller motsvarande organ. Uppdragen kommer från svensk och utländsk industri och olika statliga institutioner. De dominerande uppdragsgivarna har tidigare varit den svenska varvsindustrin och rederinäringen samt det svenska försvaret men under senare år har i ökande omfattning uppdrag erhållits från utländska kunder. Andelen utländska uppdrag beräknas i år uppgå till ca 50 % av den totala uppdragsverksamheten.

Datatekniken är starkt integrerad i SSPA:s verksamhet. ADB används regelmässigt vid olika tekniska beräkningar samt vid utvärdering och analys av mätresultat. Datatekniken ingår även i den mättekniska utrustningen och används för styrning av och mätdatainsamling från anstaltens försöksanläggningar. Vidare används ADB i SSPA:s simuleringsverksamhet inom områdena fartygsmanövrering, farledsstudier och framdrivningsarrangemang för fartyg. I mindre omfattning används även ADB för vissa administrativa ändamål såsom ekonomisk redovisning och löneutbetalningar.

SSPA svarar själv för utveckling, drift och underhåll av huvuddelen av ADB-programmen. Datorkörningarna sker dels på egen utrustning, dels på externa datorer.

Enligt SSPA:s mening är DALK:s förslag främst utformat för att gälla ADB för administrativa ändamål och inte för den typ av databehandling som SSPA bedriver. Denna skiljer sig i flera avseenden markant från vad som normalt gäller för administrativ databehandling. Bl. a. är begreppet ADB-system svårt att översätta till SSPA:s databehandling. Hos SSPA är det snarast fråga om ett antal sinsemellan oberoende ADB-program för olika tekniska beräkningar och analyser. Någon registerföring i datateknisk mening förekommer inte. Utvärderingen och användningen av de olika ADB-programmen styrs i stor utsträckning utifrån de förutsättningar och krav som gäller för respektive uppdrag. En del av programmen har utvecklats för att användas endast vid enstaka tillfällen medan andra används mera regelbundet.

För den helt övervägande delen av de uppgifter som angår SSPA:s verksamhet gäller sekretess enligt sekretesslagen (1980:100). De sekretessbestämmelser i sekretesslagen som främst är tillämpbara på SSPA är 2 kap. 2 §, 6 kap. 4 § och 8 kap. 9 §. Sekretessen gäller alla former av uppgifter som berör ett uppdrag inklusive de ADB-program som används för att ta fram och analysera olika resultat. Detta är ett absolut villkor för SSPA eftersom ADB-programmen innehåller uppgifter som är resp. uppdragsgivares egendom och/eller uppgifter som är viktiga konkurrensmedel i SSPA:s verksamhet.

En del av de ADB-program som SSPA använder i uppdragsverksamheten är dessutom inte att betrakta som allmänna handlingar enligt 2 kap. 10 § TF och berörs således inte av den föreslagna lagen.

Även om den av DALK föreslagna lagen endast berör SSPA:s ADB-verksamhet i begränsade delar anser SSPA att bestämmelserna om registrering och dokumentation i 6 § och 7 § i den föreslagna lagen inte kan förenas med SSPA:s verksamhet. Enbart det förhållandet att SSPA skulle vara tvungen att enligt 6 § ha en förteckning över alla sina ADB-program tillgänglig för allmänheten strider enligt SSPA:s mening mot sekretessbestämmelserna för SSPA. Detta gäller i än högre grad förslaget enligt 7 § att även beskrivningarna av programmen skall vara tillgängliga för allmänheten.

SSPA har förståelse för de syften som ligger till grund för DALK:s förslag men anser mot bakgrund av ovanstående det viktigt att den föreslagna lagen inte omfattar den typ av ADB-verksamhet som SSPA bedriver. Detta bör klart anges i lagen.

Den av DALK valda metoden som innebär att bestämmelserna i LUA i stor utsträckning hänvisar till andra bestämmelser kritiseras av flera remissinstanser. (Se även avsnitt 2.3.2 i remissammanställningen.)

Hovrätten för Västra Sverige anför i anslutning till 3 § LUA:

Kommittén har haft till syfte att åstadkomma enkla, klara och lättillgängliga bestämmelser angående vad som gäller om offentlighetsprincipen och den datorlagrade informationen hos myndigheterna. Den valda lagstiftningstekniken med dess hänvisningar till tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen, datalagen och en rad andra förordningar gör det emellertid tveksamt om kommittén lyckats uppnå sitt syfte. För att illustrera denna tvekan vill hovrätten med ett exempel anknyta till den redan tidigare berörda bestämmelsen i andra punkten av förevarande paragraf. Känt är att länsstyrelserna under pågående taxeringsarbete för tids vinnande i sina datorbaserade skattelängder lagrar uppgifter om taxerad inkomst, innan taxeringsmyndigheten fattat sitt slutgiltiga beslut. Antag att en person med vetskap härom begär att få ta del av sådant beslut. Trots att han i sekretesslagen kan läsa att beslut om taxering i princip inte omfattas av sekretess lärer hans begäran avslås. Han har nämligen inte insett att lagförslaget, trots att 3 § helt allmänt talar om upptagning för ADB, endast gäller allmän handling och inte heller att den hos länsstyrelsen förvarade ADB-upptagningen innehållande den eftersökta uppgiften enligt 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen inte är allmän, därför att den förvaras hos länsstyrelsen endast som led i teknisk lagring för annans räkning. Även andra exempel skulle kunna ges på att förståelsen av lagförslaget förutsätter sådan kunskap om flera olika lagar och deras inbördes samband att lagförslaget i betydande delar måste anses svåröverskådligt för den enskilde medborgaren.

Kammarrätten i Sundsvall yttrar:

DALK:s mål i arbetet med bestämmelserna i lagförslaget har angivits vara att konkretisera och precisera 2 kap. TF såvitt gäller ADB-upptagningar och därigenom skapa mer uttömmande och mer lätthanterliga förhållningsregler

för myndigheterna och för allmänheten om handlingsoffentligheten och ADB.

Det bör emellertid framhållas att innehållet i de föreslagna bestämmelserna till mycket stor del redan finns i andra lagar och författningar, vilka också – även om de i en del fall inte är direkt tillämpliga på kommunala myndigheter – ändå blivit vägledande för dem. Detta har lett till att kommittén i mycket stor utsträckning funnit sig föranlåten att utforma paragraferna endast som hänvisningar till andra lagbestämmelser eller att formulera om redan befintliga bestämmelser. Vad nu sagts gäller särskilt 4, 9 och 10 §§ samt 17–19 §§ i lagförslaget. Härtill kommer att det enligt kammarrättens mening kan ifrågasättas om kommittén i övrigt lyckats med sin föresats att genom tillämpningsföreskrifter i form av lag konkretisera och precisera 2 kap. TF. Den uppgift som kommittén har tagit på sig är i och för sig inte lätt. Av skäl som anförs i betänkandet (sid. 103) bör man allmänt sett vara försiktig med alltför långtgående preciseringar. Å andra sidan får bestämmelserna inte bli så generella att de inte fyller sin funktion av praktiska tillämpningsföreskrifter.

Ett belysande exempel på svårigheterna i nämnda hänseenden utgör den föreslagna 4 § om diarieföring av ADB-upptagningar. Vid registrering av konventionella handlingar föranleder de bestämmelser i sekretesslagen, som den nu föreslagna 4 § hänvisar till, inte något bekymmer. Däremot finns anledning att fråga sig hur dessa bestämmelser om diarieföring praktiskt skall tillämpas på upptagningar för ADB. De förcslagna lagbestämmelserna ger inte heller besked om vad som menas med en upptagning. Hur en upptagning skall avgränsas framstår som viktigt inte bara i detta sammanhang utan får också stor betydelse vid tillämpning av sekretessbestämmelserna. Till detta kommer att särskilda svårigheter i praktiken uppstått när det har gällt att avgöra om och när en ADB-upptagning skall anses tillgänglig för myndigheten och därmed enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF vara att anse som allmän handling. Kommittén har också i anslutning till 16 § i lagförslaget påpekat att det finns olika tolkningar av vad regeringsrättens avgöranden i dessa fall i praktiken innebär. Av det följande framgår att kammarrätten inte kan godta 16 § i dess föreslagna lydelse. Kammarrätten anser att lagförslaget i stället för denna paragraf borde innehålla en precisering när en ADB-upptagning är tillgänglig för myndigheten. En sådan upptagning skulle därvid möjligen kunna definieras som en sammansättning av sakligt sammanhängande uppgifter oavsett om dessa utgör ett urval ur en större datamängd, en sammanställning av data från olika register eller ett resultat av annan bearbetning (jfr prop. 1975/76:160 sid. 89–90). En närmare bestämmelse om när en sådan upptagning får anses tillgänglig för myndigheterna skulle kunna utformas med utgångspunkt från en sådan definition och vad som i praxis ansetts gälla (jfr RÅ 1976 ref. 122). Lagtexten skulle därvid kunna ges följande innebörd: Ett visst urval eller en sammanställning av data får anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida.

Sammanfattningsvis gäller att kammarrätten finner det kunna sättas i fråga om vad som tagits in i lagförslaget verkligen är ägnat att ge den ledning för tillämpningen som åsyftas. Detta gäller i all synnerhet som det i förslaget saknas dels en definition av vad som menas med det centrala begreppet upptagning, dels en precisering när en sådan upptagning är tillgänglig för myndigheten och därmed i princip är allmän handling enligt TF.

Enligt *centralnämnden för fastighetsdata* kvarstår oklarheter på flera punkter och därmed tolkningssvårigheter. Det torde enligt nämnden krävas att ytterligare tillämpningsföreskrifter meddelas.

Statskontoret yttrar:

ADB-frågor handläggs inom myndigheterna ofta inom särskilda enheter och av starkt specialiserad personal. DALK menar att den föreslagna lagen ger information om de regler som gäller vilket främjar en för handlingsoffentligheten positiv anda genom att en myndighet organisatoriskt och tekniskt kan inrätta sin verksamhet på ett bra sätt. Lagförslaget består till största delen av hänvisningar till eller återgivning av regler i andra författningar. Vi är tveksamma till om man i och med detta nämnvärt kommer att förbättra myndigheternas tillgodoseende av handlingsoffentligheten.

UHÄ anför:

Lagförslaget innehåller bl. a. till stor del rena hänvisningar till eller upprepningar av vad som redan gäller enligt andra författningar, särskilt tryckfrihetsförordningen (TF) och sekretesslagen (SekrL). UHÄ anser att det allvarligt bör prövas om man inte kan åstadkomma en enklare lagteknisk metod. Om det därvid visar sig att det verkligen krävs hänvisningar i den utsträckning som DALK föreslagit utgör det – enligt UHÄ:s mening – en allvarlig tankeställare till lagstiftaren att överväga om inte hela det aktuella regelsystemet bör ses över.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anför:

Förslagen utgörs till stor del av hänvisningar till gällande lag eller ett lagfästande av redan gällande principer. Dessutom finns det gott om deklarationer eller rekommendationer av det slag som numera – tyvärr – börjar bli allt vanligare i lagstiftningen. Den föreslagna lagen är, om den rensas från material av detta slag, av ganska begränsat omfång och innehåll.

Också *LRF* anser att lagförslaget har litet substantiellt innehåll därför att bestämmelserna hänvisar till andra regler. LRF uttalar:

Vidare ingår enligt LRF vissa tillämpningsföreskrifter huvudsakligen överensstämmande med av datainspektionen utfärdade och i dag gällande motsvarande bestämmelser samt krav på samråd med arkivmyndigheter i vissa frågor. Därutöver återfinns ett antal bestämmelser vilka utmärks av att de innehåller fraser av typen "därvid skall särskilt iakttas" (3 §), "särskilda skäl" (5 §), "särskilt hänsynstagande" (8 §), "myndighet bör" (8 §), "särskilt beaktande" (9 §), "myndigheten skall bistå" (10 §) m. fl., vilka således lämnar myndigheten stora möjligheter till egna bedömningar vid tillämpningen. Ett av skälen till dessa allmänt hållna bestämmelser torde vara att utredningen inte egentligen har kunnat peka på något behov av de föreslagna reglerna annat än preventiva skäl i syfte att inte riskera en urholkning av handlingsoffentligheten.

FOA anför:

I den föreslagna lagen synes endast sista punkten i 5 § samt 6, 7 och 14 §§ vara datorspecifika och gå utöver gällande rätt. I övrigt innehåller lagförslaget – förutom den från datalagen överflyttade 5 § – huvudsakligen hänvisningar till redan gällande regler eller en upprepning av bestämmelser som redan finns i annan författning; till dessa delar kommer lagen därför att sakna materiellt innehåll. Samtidigt fordrar metoden att de gjorda hänvisningarna är uttömmande, vilket i den föreslagna texten inte är fallet ens i fråga om de på bl. a. ADB-upptagningar tillämpliga förfaranderegler i sekretesslagen, vilka knyter an till den i TF och sekretesslagens huvuddel reglerade handlingsoffentligheten. Dessutom måste hållas i minnet att 2 kap. TF och anslutande bestämmelser endast reglerar i vilken omfattning *envar* har rätt att ta del av handlingar hos myndigheterna, dvs. offentlighetsprincipen i trängre mening. Den föreslagna lagen däremot synes enligt rubriken och 1 § göra anspråk på att avse *enskilds* rätt över huvud taget, vilket aktualiserar även den vidsträcktare rätt att ta del av handlingar som tillkommer *part* enligt bl. a. förvaltningslagen, nämligen parts principiella rätt till aktinsyn (stundom ogentligt benämnd principen om partsoffentlighet), vilken inte är begränsad till allmänna handlingar och inte utesluter rätt att ta del även av sekretesskyddat material.

Skogsstyrelsen anser att 1–4 och 9–19 §§ LUA saknar självständig betydelse varför förslaget i dessa delarna avstyrks.

Också *Jacob Sundberg* är kritisk mot tekniken att hänvisa till bestämmelser i annan lagstiftning. Han anför:

I lagförslaget brukas genomgående uttrycket "bestämmelser finns i" viss annan författning. I händelse motsättning på någon punkt skulle finnas mellan den föreslagna lagen och den författning vartill sålunda hänvisas, är man på grund av passiviteten i uttrycket "finns i" icke berättigad till annat än att antaga som huvudregel att senare lag vinner företräde över tidigare lag (lex posterior principen) eller, om författningarna är av olika statsrättslig dignitet, att lag av högre dignitet vinner företräde över lag av lägre dignitet (lex superior principen – vars konsekvenser berörs i en längre passus i fakultetsnämndens yttrande). När erforderligheten av övergångsbestämmelser bedöms – i delbetänkandet föreslås inga sådana – kan innebörden av lex posterior principen förtjäna att övervägas, eftersom fall av lagkonkurrens på ett så dynamiskt område som det ifrågavarande måste vara svåra att förutse. Det kan anmärkas att äldre lagskrivningsstil i stället för "finns i" brukade uttrycket "stadgas i" (se t. ex. 6 § i Lag 27 mars 1936 ang. vissa utfästelser om gåva, SFS 1936 nr 83) vilket icke är passivt utan tvärtom aktivt, i följd varav lex posterior principens tillämpning här icke kommer i fråga.

Hänvisningarna i DALK:s lagförslag till TF tas upp av bl. a. *kammarrätten i Stockholm* som yttrar:

Av 1 § framgår att de följande bestämmelserna är en utfyllnad av regleringen i 2 kap. TF. Svårigheter kommer det oaktat säkerligen att ge sig till känna, när det gäller att vid tillämpningen hålla i minnet att även föreskrifterna i TF skall appliceras. Se särskilt 13, 14 och 17 §§ i förslaget jämförda med 2 kap. 12 § TF.

JO anmärker att det i 1 § hänvisas till 2 kap. TF. Därefter sägs att lagen kompletterar bestämmelserna i TF. JO anser att det tydligare än så bör erinras om reglerna i TF (se t. ex. 11, 13 och 17 §§ i förslaget i förhållande till 2 kap. 12 § TF).

Stockholms kommun anför:

Vissa bestämmelser i förslaget såsom §§ 12, 13 och 17 ansluter nära till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Det kan därför med fog ifrågasättas om de bör återfinnas i den föreslagna lagen. Detta torde dock inte innebära någon nackdel, eftersom deras innehåll inte strider mot tryckfrihetsförordningens motsvarande regler, varför några tolkningsproblem ej torde uppkomma.

Några remissinstanser behandlar vissa begrepp och uttryck som används i LUA.

Domstolsverket påpekar att begreppet "användare av ADB" används utan att detta definieras. Verket anför:

Av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och förarbetena till det stadgandet framgår att den myndighet som förfogar över de tekniska hjälpmedlen för att föra över upptagningar till uppfattbar form anses förvara upptagningen. I avsaknad av definition av begreppet användare kan det vara rimligt att som användare av ADB-upptagning anse den myndighet som förfogar över utrustning med vars hjälp en upptagning kan göras läsbar. För att en sådan lag som DALK föreslår skall tjäna syftet som praktiskt hjälpmedel bör det redan av lagtexten klart framgå vad som avses med begreppet användare av ADB.

ADB-beredningsgruppen yttrar:

Den föreslagna lagen avses närmast utgöra en anpassning av lagstiftningen till rådande praxis hos myndigheterna. Detta torde gälla framför allt de stora och allmänt kända ADB-systemen. Framöver torde emellertid utvecklingen gå dithän att många väsentligt mindre tillämpningar liksom bearbetningar av helt annat slag än de som traditionellt förknippas med hanteringen av stora administrativa register datoriseras. Det gäller bl. a. inom samhällsplaneringens område. Inom de nya områdena finns ännu inte någon praxis att falla tillbaka på. Hur den föreslagna lagen skall tillämpas i dessa sammanhang får bli föremål för prövning från fall till fall. Vad omfattar t. ex. begreppet "använda ADB i sin verksamhet"? Skall lagen tillämpas på mer avancerade ordbehandlingsmaskiner? För tillämpningen av datalagen har vissa preciseringar på denna punkt blivit nödvändiga. Enligt beredningsgruppens mening riskerar den föreslagna lagen vad gäller nya ADB-områden och nya bearbetningssätt leda till väsentligt ökade kostnader för myndigheterna.

JO anför:

I lagtexten används på flera ställen uttrycken "myndighetens användning av ADB", "användning av ADB hos myndighet", "myndighet som i sin verksamhet använder ADB" (se 1, 3, 5, 6, 7, 9, 14 §§). Begreppet användare av ADB har inte analyserats eller definierats av DALK. Enligt 2 kap. 3 § TF och dess förarbeten anses den myndighet som har tillgång till de tekniska hjälpmedlen för att föra över upptagningar till uppfattbar form förvara

upptagningen. Lagtexten bör kompletteras så att det klart framgår att användare av ADB-upptagning är den myndighet som har den utrustning som behövs för att en upptagning skall kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

Pressens samarbetsnämnd anser att begreppsanvändningen är oklar och nämnden reserverar sig för att den kan ha tolkat vissa bestämmelser på ett felaktigt sätt. Nämnden anför:

Först vill samarbetsnämnden påpeka att användningen i lagtext och lagmotiv av begreppen "sådan form att upptagning för ADB kan läsas" och "läsbar form" är oklar. I vanligt språkbruk finns ingen skillnad mellan begreppen. Men för att 11 §, första stycket, inte skall framstå som en meningslös truism måste "sådan form att den kan läsas" avse tillhandahållande genom terminal och "läsbar form" avse utskrift av upptagningen. I 5 § måste emellertid "sådan form att handlingen kan läsas" tolkas som utskrift av upptagningen eftersom undantaget i paragrafen enligt de föreslagna lagmotiven avser tillhandahållande genom terminal. Samtidigt återger lagmotiven "sådan form att handlingen kan läsas" som "läsbar form". Men detta rimmar alltså inte med begreppsanvändningen i 11 §, första stycket.

3.2 Lagens rubrik m. m.

Utformningen av lagens rubrik har föranlett några kritiska synpunkter.

Hovrätten för Västra Sverige anför:

Lagförslagets rubrik inger föreställningen att lagen konstituerar enskilds rätt att ta del av ADB-upptagning. Att detta inte är lagens syfte framgår visserligen av 1 § men det synes angeläget att redan rubriken ger uttryck för det förhållandet att lagen innehåller endast vissa närmare bestämmelser om den i tryckfrihetsförordningen reglerade handlingsoffentligheten för ADB-upptagningar.

Arbetsgruppen vid datainspektionen anser det vara olyckligt att använda en rubrik som kan antyda att lagen konstituerar en ny rättighet för den enskilde, när det i stället endast är fråga om myndigheternas åliggande enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det förhållandet att författningen, för att omfatta även kommunala myndigheter, måste ges i form av lag ändrar inte synsättet.

Stockholms kommun pekar på att det inte framgår av betänkandet hur uttrycket "enskild" i rubriken skall tolkas. Eftersom de grundläggande reglerna i TF och bestämmelserna i sekretesslagen gäller även mellan myndigheter, borde även den lag som är avsedd att komplettera dessa bägge lagar omfatta samma tillämpningsområde. Om det är kommitténs mening att andra regler skall gälla mellan myndigheter är det av vikt att även dessa regler lagfästes.

Försvarets civilförvaltning ifrågasätter om inte rubriken kunde ges en annan utformning och anför:

Lagförslaget riktar sig till stor del med krav till myndigheterna för att underlätta för den enskilde att få tillgång till ADB-material. På grund härav och då den enskildes rätt att få tillgång till allmänna handlingar i och för sig inte kan ifrågasättas, borde rubriken till lagen också avspegla detta. Med hänsyn till innehållet i lagen skulle en lämplig rubrik kunna vara "lag om främjande av enskilds rätt att ta del av upptagningar för automatisk databehandling".

3.3 De inledande bestämmelserna (1–2 §§)

I fråga om 1 § första stycket hänvisas till avsnitt 2.3.2 och 3.1.

Utformningen av 1 § andra stycket diskuteras av ett flertal remissinstanser såvitt gäller begreppet upptagning för ADB.

Kammarrätten i Sundsvall anför:

I detta avsnitt bör enligt kammarrättens mening finnas dels en definition av det centrala begreppet upptagning för ADB, dels bestämmelsen om när en sådan upptagning anses tillgänglig för myndigheten. Bestämmelserna bör därvid kunna ges den innebörd som förordats i det föregående.[1] Vad som menas med en ADB-upptagning skulle därvid kunna utgöra ett tredje stycke till den föreslagna 1 §. I den av DALK förordade 3 § föreskrivs bl. a. att ADB-upptagning skall vara tillgänglig för allmänheten i samma utsträckning som för myndigheten. Den närmare bestämmelsen när en sådan upptagning anses tillgänglig för myndigheten skulle därvid kunna utgöra andra stycket i sistnämnda paragraf.

FOA påpekar att motivuttalanden angående begreppet upptagning för ADB finns i prop. 1973:33 (s. 75) och prop. 1975/76:160 (s. 90). Vidare vill FOA fästa uppmärksamheten på vissa i lagtexten förekommande formuleringar, vilka jämförda med varandra kan vålla tveksamhet angående den avsedda innebörden. I 1 § andra stycket förklaras att lagen innehåller ytterligare bestämmelser (utöver 2 kap. TF) om bl. a. enskilds rätt att ta del av "upptagning för automatisk databehandling (ADB) som är allmän handling". Enligt vedertagen lagstiftningsteknik bör detta enligt FOA:s mening inte uppfattas som en definition, dvs. att "upptagning för ADB" i fortsättningen av lagtexten avser endast sådan upptagning som är allmän handling. I så fall hade man väntat sig en formulering som t. ex.: "Med upptagning för ADB förstås i denna lag ...". Likväl uppstår enligt FOA en viss tveksamhet, eftersom i 4, 9 och 10 §§ används uttrycket "upptagning för ADB och (eller) annan allmän handling", vilket får anses felaktigt eftersom inte alla upptagningar är allmänna handlingar. FOA utgår från att uttrycket "upptagning för ADB" är avsett att uppfattas i sin egentliga betydelse.

DAFA anser att äldre väldefinierade begrepp inte utan svårighet kan användas i samband med den moderna informationsåtervinningstekniken. DAFA fortsätter:

[1] Se avsnitt 3.1.

Ett exempel härpå är begreppet upptagning. DAFA vill i detta sammanhang återknyta till DAFAs remissvar över offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK) betänkande Lag om allmänna handlingar (SOU 1975:22). DAFA anför där beträffande den föreslagna yttrandefrihetsgrundlagens (YFG) 5 kap. 3 §: "OSK definierar begreppet upptagning för ADB som 'uppgift som är lagrad å tekniskt medium eller som måste sammanställas från flera sådana media, om det fordras för att den skall kunna uppfattas av människan'. OSK har i och med denna definition föredragit det abstrakta begreppet 'uppgift' framför det konkreta 'handling'. Medan 'handling' i de flesta fall torde vara klart och tydligt avgränsat är dock fråga om inte avgränsningen av vad som skall anses som en 'uppgift' (='handling') kan vålla bekymmer. Att en uppgift om vem som bor på viss angiven adress är en 'uppgift' i YFG:s mening är väl klart, men är uppgift om vilka som bor i ett kvarter eller kanske rent av i en stad att anse som 'uppgift' i YFG:s mening? Vidare torde gränsen mellan flera 'uppgifter', som ingår i en och samma databas, i vissa fall vara mycket svår att dra. Eller annorlunda uttryckt, hur stark skall samhörigheten mellan olika uppgifter, lagrade på ett eller flera media, vara för att anses som 'uppgift' i YFG:s mening? Denna oklarhet kan, enligt DAFAs mening, medföra svårigheter för en myndighet att avgöra omfattningen av vad som begärts utlämnat och som också skall utlämnas."

DALK är i sitt betänkande inne på samma tankegångar. DALK anser (s. 58 f) att man får frigöra sig från tankarna kring den fysiska databäraren (lagringsmediat) och i stället koncentrera sig på den logiska samhörigheten av uppgifterna ("Varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter får i stället ses som upptagning oavsett hur den tekniskt är ordnad"). DAFA stöder denna definition av upptagning. Parentetiskt vill DAFA dock sätta ett frågetecken bakom definitionen av begreppet på sidan 104 i betänkandet, där som typiska exempel på upptagningar för ADB anges magnetband och skivminnen, alltså en direkt koppling till den fysiska databäraren.

Statskontoret finner att DALK inte har gjort klart när ADB-lagrad information utgör en handling resp. när en sådan är inkommen eller upprättad.

Också *Svenska kommunförbundet* anser det önskvärt att de upptagningar för ADB som omfattas av begreppet allmän handling närmare definieras och att vissa andra frågor övervägs ytterligare. Styrelsen för förbundet anför:

Enligt styrelsen innehåller varken betänkandet eller det framlagda lagförslaget någon definition av vad som närmare avses med upptagning för ADB. Detta är en allvarlig brist i synnerhet som formerna för ADB med dagens teknik kan vara högst olika. Enligt utredningen förutsättes det ankomma på myndigheterna att dra gränsen mellan sådana upptagningar för ADB och allmänna handlingar av konventionellt slag. Ej heller har närmare klarlagts när en upptagning för ADB enligt 2 kap. 3 § TF skall anses som inkommen till eller upprättad hos myndighet och därigenom allmän handling. Vidare saknas en närmare redogörelse för nuvarande rättspraxis och gällande rätt då det gäller tillhandahållande av datalagrat material i förhållande till 2 kap. TF, 15 kap. 4 § sekretesslagen om uppgiftsskyldighet gentemot allmänheten och datalagen. För det fortsatta arbetet är det därför enligt styrelsen önskvärt att de upptagningar för ADB, som omfattas av begreppet allmän handling, närmare definieras samtidigt som de övriga

frågor som ovan berörts göres till föremål för ytterligare överväganden och förslag.

LRF uttalar:

Uttrycket automatisk databehandling (ADB) definieras inte i lagtexten. Vägledning till uttryckets innebörd kan dock hämtas från TF. Det är dock helt klart att uttrycket ADB enligt vedertagen terminologi icke omfattar s. k. ordbehandlingsutrustningar. En sådan utrustning kan förses med räknefunktioner, en eller flera yttre minnesenheter, kommunikationsmöjlighet, vissa standardprogram för enklare körningar etc. Gränsen mellan ordbehandlingsutrustning och utrustning för ADB är således mycket flytande och den föreslagna lagens tillämpningsområde synes redan vid ikraftträdandet komma att vara snävare än tillämpningsområdet för TFs grundläggande bestämmelser.

I detta sammanhang kan redovisas att *Medborgarrättsrörelsen* anser att man bör anstränga sig att i TF tydligare än nu i 2 kap. 3 § TF definiera vad en upptagning är, då fråga är om datoriserat material. Stor oklarhet råder därvidlag. Ev. bör i 2 kap. 3 § TF användas olika termer för dataupptagningar och för andra upptagningar. Tydligare definitioner behövs enligt organisationens uppfattning.

FOA anser att DALK i sina överväganden förbiser att ADB-upptagningar liksom andra handlingar i vissa fall inte skall anses som allmänna, även om de dels förvaras hos, dels inkommit till eller upprättats hos myndighet, nämligen i de fall som regleras i 2 kap. 9–11 §§ TF.

Socialstyrelsen tar upp en annan fråga. Fastän det i 2 kap. 1 § TF föreskrivs att till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning varje svensk medborgare skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar (offentlighetsprincipen) ifrågasätter socialstyrelsen om den nu föreslagna lagen inte även borde omfatta myndighets rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling. En jämförelse kan även göras med sekretesslagen som numera innehåller bestämmelser om myndighets rätt att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelserna i 2 § om LUA:s tillämpning utanför myndighetsområdet har föranlett kommentarer från några remissinstanser.

Hovrätten för Västra Sverige påpekar att det i 2 § gjorda tillägget av notarius publicus och Aktiebolaget Svensk Bilprovning blir svårförståeligt om inte förevarande paragraf eller åtminstone dess motiv upptar en erinran om att regler om handlingsoffentlighet hos dessa organ finns i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen.

Bankinspektionen anmärker med hänvisning till vad som anförs i specialmotiveringen om offentlighetsprincipens tillämpning på offentligrättsliga organ att stadshypoteksinstitutionen och allmänna hypoteksbanken med stads- och landshypoteksföreningar samt Stockholms fondbörs är organ av offentligrättslig karaktär vilka inte omfattas av offentlighetsprincipen. Detsamma gäller skeppshypoteksinstitutionen.

Kommunalföretagskommittén anför:

I DALK:s förslag synes ej alltid ha beaktats att lagen skall vara tillämplig även på organ för offentlig verksamhet som ej är myndighet. Under alla förhållanden kvarstår oklarhet med avseende på notarius publicus' och Aktiebolaget Svensk Bilprovnings förhållande både till de i 8 § gjorda hänvisningarna till allmänna arkivstadgan och de i 15 och 18 §§ förutsatta avgiftssystemen. Dessa frågor får givetvis större betydelse om offentlighetsprincipens tillämpning i en framtid utvidgas till att avse fler fristående organ, något varom kommittén förbereder förslag.

Ett annat spörsmål som ej heller behandlas i betänkandet är behovet av tillsyn och sanktionsregler i fråga om organ för offentlig förvaltning, som ej är myndighet, med avseende på exempelvis skyldigheterna i 6 och 7 §§ att tillhandahålla information. Frågan är av sådan betydelse att lagstiftaren ej kan lämna den utan kommentar.

Uppsala kommun diskuterar myndighetsbegreppet inom den kommunala sektorn. Kommunen yttrar:

I och för sig stadgar redan tryckfrihetsförordningen att beslutande kommunal församling är myndighet i lagens bemärkelse. Vad som kommunen emellertid vill understryka är den växande roll som de kommunala förvaltningarna har fått. En mycket stor del av den direkta servicen gentemot medborgarna förmedlas eller ombesörjes i dag av olika kommunala organ. Detta innebär att de kommunala organen (nämnder, styrelser, förvaltningar) i det allmännna medvetandet fått en ökad karaktär av myndighet. För en bredare allmänhet torde det t. ex. vara egalt om ett kommunalt stadsingenjörskontor eller ett statligt lantmäterikontor är fastighetsbildningsmyndighet eller om en kommunalt anställd hälsovårdsinspektör är tillsyningsman enligt arbetarskyddslagen eller hälsovårdsstadgan. I båda exemplen torde organen resp. tjänstemannen betraktas som myndighet och företrädare för myndigheterna.

Myndighetsbegreppet på den kommunala sidan är således både omfattande och i vissa fall inte helt klarlagt. Enligt kommunens mening behandlar betänkandet ämnesområdet mycket sparsamt från denna kommunala utgångspunkt. Till övervägande del är betänkandet skrivet utifrån den statliga myndighetens premisser vartill ev. kommunala aspekter noteras i en bisats.

Medborgarrättsrörelsen (MRR) anser att uppräkningen i 2 § LUA är ofullständig och anför:

Nu nämnes notarius publicus särskilt. Tanken synes vara, att man velat få med alla organ, som är offentliga. Det har emellertid icke förverkligats. Svensk bilprovning är ensamt nämnd. Tekniken med uppräkning av två organ gör en vidgande tolkning omöjlig. MRR vill föreslå att man i stället anknyter till om någon fullgör myndighetsutövning. T. ex. bör en medlem i A-kassa kunna få del av vissa datalagrade uppgifter hos kassan. Anförtroende av myndighetsuppgift åt någon person, grupp eller organisation bör i princip föranleda möjlighet för medborgarna att utöva samma kontroll som hos myndighet.

3.4 Registrering av upptagning för ADB (4 §)

Hänvisningen i 4 § LUA till bestämmelser om registrering i sekretesslagen tillstyrks endast av ett mindre antal remissinstanser. Många instanser framhåller att en sådan hänvisning är av litet värde med hänsyn till att sekretesslagens regler i sig är svåra att tillämpa på upptagningar för ADB. Det finns också de som uttrycker sitt missnöje med att DALK inte i detta sammanhang föreslagit regler som tar sikte just på detta medium. Man påpekar också att begreppen "upprättad" och "inkommen" i TF kan vålla bekymmer när man har att göra med ADB-upptagningar.

Till de positiva instanserna hör *centrala studiestödsnämnden*, som finner utredningens förslag vad gäller diarieföring av upptagningar för ADB väl avvägda. Detaljerade regler för denna typ av diarieföring torde vara svåra att tillskapa. Att som utredningen föreslår utgå från de generella reglerna i sekretesslagen bör därför enligt nämnden vara tillfyllest. Till de positiva hör vidare *kronofogdemyndigheten i Stockholm*, *SAF* och *Sveriges industriförbund* samt *KF*.

Några remissinstanser betonar vikten av att upptagningar för ADB registreras. Till dessa hör *domstolsverket*, *SCB*, *TCO*, och *Pressens samarbetsnämnd*. De två sistnämnda instanserna anser att registrering är en förutsättning för den praktiska tillämpningen av handlingsoffentligheten.

SCB delar DALK:s uppfattning att en detaljreglering kunde bli både stelbent och kostsam. SCB fortsätter:

> Enligt förarbetena till sekretesslagen ges myndigheterna också en betydande frihet att själva ordna diarieföringen med anpassning till de särskilda förhållanden som gäller. I detta sammanhang kan påpekas att enligt 5 § sekretessförordningen (1980:657) är statistiskt primärmaterial undantaget från registreringsskyldigheten enligt sekretesslagen. Man kan dock inte bortse från att vissa tillämpningssvårigheter kommer att uppstå när det gäller diarieföringen av ADB-upptagningar i övrigt. De praktiska konsekvenserna vid SCB av dessa tillämpningssvårigheter bör emellertid inte bli av någon allvarligare art med hänsyn till det i detta sammanhang jämförelsevis svaga offentlighetsintresset.

Flera remissinstanser anser att sekretesslagens tillämpning på upptagningen för ADB innebär komplikationer eller på annat sätt är otillfredsställande.

Domstolsverket anser att enbart en erinran om sekretesslagens bestämmelser inte förstärker offentlighetsprincipen. Även utan en sådan erinran torde det för myndigheterna stå klart att sekretesslagen omfattar även ADB-lagrad information. Däremot torde det vara svårt för myndigheterna att avgöra vad som skall registreras och hur registreringen skall gå till. På dessa punkter behövs ett klargörande. Även för allmänheten är det av intresse att särskilda regler finns avseende sekretesslagens praktiska tillämpning beträffande ADB-media. DALK:s förslag löser inte dessa

problem. Frågorna bör därför enligt verkets mening övervägas ytterligare.

Statskontoret yttrar:

Vi är tveksamma till att sekretesslagens reglering är tillräcklig på sikt för att myndigheternas diarieföring av ADB-lagrade handlingar ska tillgodose offentlighetsprincipens krav. Vid datakommunikation sänds information från en dator till en annan utan att vara tillgänglig i läsbart skick. Med tanke på den snabba utvecklingen inom detta område bör man enligt vår mening ytterligare klarlägga förutsättningrna för diarieföring då man sänder handlingar mellan myndigheter via datakommunikation.

Enligt vår uppfattning är väl fungerande diarierutiner den bästa garantin för att enskilda ska kunna utnyttja sin grundlagsenliga rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Dessa rutiner måste därför fungera oavsett vilka tekniska hjälpmedel man använder för att hantera sin information.

Landsarkivet i Vadstena anför att diarieföringen av ADB-upptagningar med all sannolikhet kommer att rent praktiskt bli mycket svår att utföra och att det finns all anledning att räkna med att det blir nödvändigt att utarbeta handledningar och att ge utbildning.

Arbetarskyddsstyrelsen beklagar att DALK inte föreslagit mer preciserade regler om registrering och fortsätter:

Det hade varit av värde om lagförslaget hade innehållit bestämmelser för hur registreringen skall tillgå i t. ex. sådana situationer där den lagrade informationen rörande ett visst ärende är uppdelad på ett flertal olika upptagningar, som var och en dessutom innehåller en mångfald andra uppgifter utan formellt samband med varandra. Utredningens uttalande att varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter får ses som en upptagning lämnar ingen nämnvärd ledning i sådana situationer där ett register innehåller en mångfald enstaka uppgifter som alla har ett visst samband utan att för den skull någon av dem kan sägas höra till samma ärende som någon annan.

Enligt styrelsens uppfattning finns det för närvarande ingen praktisk möjlighet att genomföra en systematisk och konsekvent registrering av enskilda ADB-upptagningar. Reglerna kan därför för närvarande endast uppfattas så att de ålägger myndigheterna att för sina ADB-register ordna ett register som på lämpligt sätt medger en någorlunda tillfredsställande överblick över vilka typer av uppgifter som finns i systemet.

Svenska kommunförbundet anser att DALK inte har lyckats klargöra vad registreringsskyldigheten konkret kommer att innebära. Enbart en hänvisning till sekretesslagens registreringsbestämmelser räcker inte enligt förbundet. Förbundets styrelse fortsätter:

DALK gör inte någon klar åtskillnad mellan de båda begreppen registrering och diarieföring av allmänna handlingar. I den av Kommunförbundet 1980 utgivna skriften Levande arkiv, med underrubriken Dokumenthantering, ärenderegistrering, arkivbildning och arkivansvar i kommunerna, liksom inom den kommunala verksamheten avser diarieföring som regel registrering enligt särskild ämnesplan (diarie- och dossiéplan). Andra former av registrering kan vara systematisk förvaring och objektsregistrering. Det är

viktigt att den närmare innebörden av och skillnaden mellan begreppen diarieföring och registrering klarläggs. Vidare sker registrering av ärende och/eller av enskild handling. ADB-upptagningar utgörs som regel av register eller grupper av handlingar (t. ex. brev lagrade på s. k. flexskiva). Enligt styrelsen bör frågan om registrering av upptagningar för ADB göras till föremål för ytterligare överväganden.

Liknande synpunkter anförs av *AMS*. Styrelsen anser att den hänvisning till sekretesslagen som DALK föreslår bör kompletteras med konkreta föreskrifter om hur lagen ska tillämpas på ADB-upptagningar. Annars blir den inte meningsfull. *JO* är av samma uppfattning och anför:

DALK konstaterar att diarieföringen betyder mycket för den praktiska tillämpningen av handlingsoffentligheten. Men man betonar samtidigt svårigheten att särskilt reglera registrering av ADB-upptagningar därför att det är den lagrade informationen som sådan och inte den fysiska databäraren som skall diarieföras. DALK nöjer sig därför med en hänvisning till de generella reglerna i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen.
Enligt min mening borde det göras klart om vad som skall registreras och hur registreringen skall gå till.

Också *kammarrätten i Sundsvall* anser att det närmare bör klargöras hur 4 § LUA praktiskt skall tillämpas.
Liknande uppfattningar har *ADBJ* som yttrar:

DALK:s resonemang på sid. 56–59 är delvis motsägelsefullt. Å ena sidan framhåller kommittén, med all rätt, att det uppenbarligen kan vara mycket svårt att ställa upp krav på diarieföring i hittills gängse mening, å andra sidan hävdas att en hänvisning till 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen "skapar garantier för insyn i myndigheternas verksamhet också när det gäller ADB-teknikens användning i den meningen, att förekomsten av ADB-lagrad information hålls offentlig och öppen" (sid. 59). Det är väl motiverat att, som DALK gör, därtill konstatera att ytterligare bestämmelser behövs, dvs. bland annat regler om systemdokumentation enligt 6 och 7 §§ LUA. Men resonemanget om registrering och ADB-system behöver fördjupas. Vilka är t. ex. svårigheterna att tillgodose kravet på registrering av hemliga upptagningar? Är det meningsfullt? Finns det anledning att generellt sett urskilja olika nivåer enligt resonemanget i punkt 2.1 ovan?[1] Bör regler införas som innebär att hjälpfiler skall inrättas i ADB-system vilka skall vara tillgängliga för egen sökning från terminal och ha till uppgift att ge orienterande information om systemen. För att konkretisera; i ett telpost- och telekonferenssystem (termen teledok-system används vid arbetsgruppen) likt det som nu utnyttjas av bland andra Försvarets forskningsanstalt (KOM 79) bör kanske vissa filer betraktas som registreringsfiler (diarier) och vara öppna enligt 2 kap. 7 § 2 st. punkt 1 TF. Vad innebär kravet att det skall kunna fastställas huruvida en upptagning har kommit in eller upprättats i ADB-system? Skall man t. ex. i systemen särskilja filer vilka är avsedda att utnyttjas för minnesanteckningar enligt 2 kap. 9 § 1 st. TF? Innebär lagring i system med möjlighet till extern åtkomst utan vidare att "expediering" skett? Rättspraxis är oklar på denna punkt och det finns anledning att i lagstiftningssammanhang granska den mer ingående (jfr. kammarrättens i Stockholm dom den 4 juli 1980, dnr 2443-1980). Man möter således

strukturerings- och definitionsproblem av delvis generell natur vilka fått ökad praktisk betydelse genom ADB-användningarnas förändrade natur. Där man i går diskuterade transaktionsorienterad bearbetning av enstaka filer har man i dag att göra med databaser med flexibla användningsmöjligheter och möjligheter att skilja logisk och fysisk struktur hos datamängderna. Svårigheterna växer för offentlighetslagstiftningens del liksom kraven på tillräckligt djupgående diskussion av problem och möjligheter.

Medborgarrättsrörelsen anför:

Det är oklart hur en upptagning skall avgränsas från en annan. Det är därför ovisst hur inom ett datasystem de olika upptagningarna skall avgränsas från varandra. Någon registrering är ej möjlig, om man ej vet vad som bildar en fristående upptagning inom datasystemet. Förtydliganden erfordras härvidlag, så att man genast kan avgränsa de olika upptagningarna från varandra som olika registerenheter på samma sätt som man kan skilja en vanlig handling från en annan handling.

Arbetsgruppen vid datainspektionen anför:

Det i 4 § sagda beträffande "upptagning för ADB och annan allmän handling" stämmer inte överens med det i 1 § använda uttrycket "som är allmän handling". Hänvisningen till 15 kap. 1 § sekretesslagen kan i och för sig inte medge någon utvidgning eftersom man där utgår från begreppet allmän handling och således beaktat innehållet i 2 kap. 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen. Införandet av nya beteckningar ökar osäkerheten och bör undvikas.

RRV menar att problemet att avgränsa upptagning för ADB medför att registrering och även dokumentationsskyldigheten inte kan få en entydig innebörd.

Landsarkivet i Vadstena hänför sig till den av DALK på s. 58 framförda uppfattningen att man i stället för den fysiska databäraren bör utgå från varje konstellation av sammanhängande uppgifter. Enligt arkivet kan detta medföra problem. Arkivet framhåller att ett sådant flexibelt sätt att erhålla tillgång till ADB-upptagningar inte får rubba den ursprungliga, myndighetsanknutna ordningen.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) yttrar:

SPV inför fr. o. m. årsskiftet ett datorbaserat ärenderegister som medger att alla ärenden som kommer in till myndigheten lätt kan identifieras och återfinnas. Den naturliga utgångspunkten för ärenderegistreringen hos varje myndighet bör vara det behov av sökning som är känt. Valet av mer sofistikerade söksystem med högre kostnader bör vägas mot den nytta systemet väntas medföra.

Registrering av inkomna ärenden och upprättade handlingar i ett ärenderegister jämte dokumentation över ADB-registren med sökbegrepp bör vara tillfyllest för alla normalt förekommande krav enligt offentlighetsprincipen.

[1] Se avsnitt 3.10.1.

3.5 Dokumentation av beslutsmaterial (5 §)

Flertalet av de remissinstanser som kommenterar DALK:s förslag om en särskild dokumentationsregel för beslutsmaterial tillstyrker i och för sig att regler tas in i annan lag än datalagen. Många ansluter sig också till uppfattningen att regeln hör hemma i LUA. Det finns emellertid andra uppfattningar. Det föreslås således att regeln tas in i TF, sekretesslagen, förvaltningslagen, rättegångsbalken eller förvaltningsprocesslagen eller i flera av dessa lagar. Det samråd som föreslås med riksarkivet i fråga om undantag från huvudregeln tillstyrks från arkivhåll medan andra ser det som en onödig omgång. Formuleringen av regeln har kritiserats. Flera påpekar att samrådet enligt motiven skall gälla principerna för undantag men att regeln kan läsas så att samråd skall ske i varje enskilt fall.

Till dem som tillstyrker att regeln tas in i LUA hör *hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Sundsvall, DAFA, riksarkivet, stadsarkivet i Malmö, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, kronofogdemyndigheten i Stockholm, Pressens samarbetsnämnd, SAF* och *Sveriges industriförbund* samt *KF*.

Riksarkivet erinrar om att arkivet tidigare har intagit ståndpunkten att stadgandet om dokumentationsskyldighet har sin naturliga plats i TF, då den är av grundläggande natur och gäller även andra register än de personorienterade. Då en särskild lag för hela ADB-området nu tillskapas kan det emellertid synas naturligt att bestämmelsen infogas i den nya lagen. Om ett stadgande av denna art inte ingår i lagen, kan offentlighetsprincipen enligt arkivet i avsevärd grad komma att urholkas, helst som myndigheternas beslut blir mer och mer beroende av uppgifter som inhämtats från olika ADB-system.

Till de remissinstanserna som instämmer i DALK:s uppfattning att regeln inte hör hemma i datalagen men som föreslår andra lösningar hör *kommunalföretagskommittén*. Denna anser att det närmast är fråga om en handläggningsregel och att det är naturligare att en sådan återfinns i den för myndigheterna gällande förfarandelagstiftningen. Möjligen kan enligt kommittén en placering i 2 kap. TF övervägas. En liknande inställning har *Medborgarrättsrörelsen*.

Bland de instanser som förordar att bestämmelsen tas in i förvaltningslagen återfinns *FOA*. Frågan om den författningsmässigt logiska placeringen av förevarande dokumentationsregel har enligt FOA varit aktuell ända sedan dess tillkomst. Att bestämmelsen – som DALK anser (betänkandet s. 106, jfr s. 61) – skulle på ett mera naturligt sätt höra hemma i den av kommittén föreslagna lagen än i datalagen kan vara riktigt från förslagets utgångspunkter. FOA:s principiella uppfattning är dock att det borde vara systematiskt riktigare att sammanföra så många som möjligt av de redan nu splittrade förfaranderegelrna rörande handlingar (såväl konventionella sådana som upptagningar) till en författning som direkt avser att reglera förvaltningsför-

farandet i allmänhet (dvs. med undantag för t. ex. arkivlagstiftningen), varvid förvaltningslagen närmast kommer i fråga. En sådan förfarandelag måste visserligen till sitt syfte gå utöver uppgiften att tillgodose offentlighetsprincipen, men även denna väsentliga uppgift torde enligt FOA bäst fyllas, om reglerna placeras i det större sammanhanget till fördel för överskådligheten.

Statskontoret anser att regelns primära syfte är att garantera rättssäkerheten, inte handlingsoffentligheten, och att regelns naturliga plats därför är förvaltningslagen. Också *AMS*, *fiskeristyrelsen* och *lantbruksstyrelsen* förordar att bestämmelsen tas in i förvaltningslagen.

Skogsstyrelsen anser att regeln dessutom skall tas in i rättegångsbalken.

Försvarets civilförvaltning anför:

Civilförvaltningen anser att regeln i 14 § datalagen bör ingå i sådan lagstiftning som rör myndigheternas handläggning av mål och ärenden. Förvaltningslagen är ett exempel på sådan lagstiftning. Då denna författning är föremål för översyn (Dir 1978:85) bör bestämmelsen tills vidare kvarstå i datalagen och frågan, i vilken författning bestämmelsen lämpligen bör ingå, överlämnas till den kommitté som har att fullgöra nämnda översyn.

Frågan om undantag från dokumentationsskyldigheten och formerna för ett sådant avgörande har rönt ett relativt stort intresse hos remissinstanserna.

Några remissinstanser intar en i huvudsak positiv hållning till förslaget om samråd med riksarkivet. Till dessa hör främst *riksarkivet*, *landsarkivet i Visby*, *stadsarkivet i Malmö* och *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*.

Riksarkivet anser att starka skäl talar för det samråd med riksarkivet, som enligt förslaget skall föregå beslut om undantag. Arkivet fortsätter:

Gallringsreglerna på ADB-området kan vara svåröverskådliga, inte minst för de regionala och lokala myndigheter som är anslutna till övergripande ADB-system. Föreskrifter om gallring av upptagningar för ADB meddelas av regeringen, riksarkivet och, såvitt gäller personregister, datainspektionen. För myndigheten kan det vara svårt att med säkerhet avgöra, hur länge olika slag av uppgifter centralt bevaras på elektromagnetisk databärare eller i vad mån de utskrivs på mikrofilm eller papper och bevaras i den formen. Riksarkivet för emellertid omfattande register över olika slag av gallring. I själva verket kan samrådet därför i åtskilliga fall snarast leda till en ökning av antalet undantag från dokumentationsskyldigheten.

Beträffande kommunala myndigheter får förutsättas, att de också erhåller råd från arkivorganisationen i den egna kommunen. Överhuvud synes DALK i sitt betänkande alltför litet ha beaktat de kommunala arkiven. Den arkivorganisation, som finns i vissa kommuner, torde i olika avseenden kunna spela en roll vid utformningen av ADB-systemen.

Landsarkivet i Visby anmärker att 5 § LUA kan medföra betydande arbete för riksarkivet men att paragrafen har betydande fördelar från offentlighets- och arkivvårdssynpunkt.

FOA anför:

Eftersom bestämmelsen i paragrafens andra punkt torde avse samråd i de enskilda fallen, synes det lämpligast att låta myndigheten samråda med vederbörande arkivmyndighet, vilket inte utesluter att riksarkivet fastställer huvudprinciperna (jfr för övrigt DALKs eget uttalande – betänkandet s 62 – att samråd bör ske "med riksarkivet eller annan arkivmyndighet rörande principerna för undantag från huvudregeln"; jfr även motsvarande formulering i 8 §).

Landsarkivet i Härnösand anser att skäl talar för att undantag beträffande lokala och regionala myndigheter bör avgöras av vederbörande landsarkiv, såvida det inte rör sig om undantag för hela myndighetsgrupper. Sista meningen i 5 § bör därför lämpligen få följande utformning: "Fråga om sådant undantag avgörs efter samråd med arkivmyndigheten."

Krigsarkivet föreslår att samråd även bör ske med myndigheten enär denna är arkivmyndighet för myndigheter lydande under försvaret.

Det förekommer emellertid viss kritik mot det föreslagna samrådet.

Kammarrätten i Sundsvall anför:

Kommittén har inte närmare behandlat tillägget i motiveringen. Av vad som anförts framgår emellertid att några större problem inte varit förenade med den nuvarande ordningen. Den synes tvärtom ha fungerat väl. Den föreslagna föreskriften, som är ägnad att medföra osäkerhet och komplikationer, bör enligt kammarrättens mening utgå.

Patent- och registreringsverket uttalar:

En ovillkorlig skyldighet till samråd med riksarkivet finner patentverket inte vara motiverad utan snarast leda till byråkratisk omständlighet. Om en myndighet vid handläggningen av ett ärende använder sig av upptagning för ADB och det huvudsakliga innehållet i upptagningen kortfattat kan tillföras handlingarna i ärendet genom en tjänsteanteckning bör detta kunna ske utan att riksarkivet besväras.

RSV yttrar:

RSV har beträffande registren på skatteområdet hittills tillämpat den rutinen att magnetbandskopia överlämnats till riksarkivet i den utsträckning som riksarkivet begärt före det att upptagningen utplånats hos RSV. Därutöver sker utskrift i den mån det krävs för att handlingarna i målet skall utvisa underlaget för beslutet (exempelvis kontrolluppgifter avviker från de uppgifter den skattskyldige har lämnat). RSV förutsätter att någon ändring av dessa rutiner inte åsyftas med vare sig bestämmelsen i 5 § eller bestämmelsen i 8 § lagförslaget.

I fråga om de fall där undantag från dokumentation kan medges anför *Pressens samarbetsnämnd*:

Nämnden vill understryka att det är principiellt stötande om pappershantering, kostnadsaspekter eller tillgänglighet via bildskärm skall kunna åberopas som skäl för att undanta myndigheterna från dokumentationsskyldigheten. Avgörande måste vara att allmänheten i efterhand kan ta del av

alla offentliga handlingar i ett mål eller ärende i skriftlig form.

Vad gäller undantaget i paragrafen har nämnden ingen erinran mot att bildskärmar används under förutsättning att det finns skrivare kopplade till dessa så att papperskopior lätt kan tillhandahållas.

Liknande synpunkter framförs av *LO*.

Riksarkivet anför:

Självfallet bör undantag från regeln kunna göras i relativt stor utsträckning, förutsatt att motsvarande uppgifter – i oförändrad och någorlunda lättillgänglig form – bevaras som upptagningar. Därvid är det givetvis av betydelse, hur länge aktmaterialet skall bevaras. Om det skall finnas kvar under lång tid, medan uppgifterna i ADB-registret gallras med kort frist, torde undantag från dokumentationsskyldigheten knappast kunna ske. Kommitténs uttalande (s 62) att uppgiftens tillgänglighet via bildskärm bör utgöra sådant särskilt skäl, som åsyftas i lagen, synes därför äga giltighet endast under förutsättning att uppgiften förblir tillgänglig under tillräckligt lång tid. Om aktmaterialet förvaras lokalt eller regionalt medan den ADB-lagrade informationen med tiden blir tillgänglig endast på centralt håll, torde förutsättningar för undantag från dokumentationsskyldigheten i allmänhet ej vara för handen.

Centrala studiestödsnämnden yttrar:

Vid de avvägningar som skall göras måste rationalitets- och effektivitetshänsyn tas. Förutsatt att offentlighetsprincipen inte eftersätts bör därför ett inte alltför rigoröst synsätt tillämpas vid bedömning av nödvändigheten att överföra en upptagning för ADB till läsbar form. Det yttersta beslutet i ovanstående frågor förutsätts i enskilt ärende, trots samrådsförfarandet, kvarligga hos myndigheten.

Bankinspektionen anför i fråga om tillämpningen av bestämmelsen:

För undvikande av varje missförstånd bör framhållas att en uppgift hämtad från ett ADB-medium naturligtvis inte får utlämnas med ett i övrigt offentligt ärende, om uppgiften i fråga är underkastad sekretess enligt sekretesslagen. Detta påpekande kan vara berättigat eftersom den ifrågavarande föreskriften uppenbarligen tar över bestämmelsen i datalagen om förbud mot obehörigt yppande av sådana personliga förhållanden som framgår av personregister.

Utformningen av lagtexten har rönt viss kritik.

Förvaltningsrättsutredningen anför:

Utformningen av paragrafens andra mening ger intryck av att samråd med riksarkivet skall ske i varje enskilt fall, när fråga om sådant undantag som avses i första meningen uppkommer. Avsikten är emellertid enligt DALK att samrådet skall röra *principerna* för undantag (se s. 62 och 106 i betänkandet). Bestämmelsen bör justeras så att detta framgår klart.

Liknande synpunkter framförs av *hovrätten för Västra Sverige, domstolsverket, statens lantmäteriverk, konsumentverket* och *JO*.

RRV påpekar att problemet att avgränsa begreppet upptagning för ADB medför att dokumentationsskyldigheten inte kan få en entydig innebörd.

FOA uttalar:

Av motiven till 14 § datalagen framgår, att regeln är begränsad till att avse sådan upptagning som tillför ett ärende sakuppgift av betydelse för dess avgörande. Det synes lämpligt att detta kommer till uttryck i lagtexten. Vidare bör observeras att uttrycket "mål eller ärende" blivit föråldrat genom de senaste ändringarna i 2 kap TF, där "ärende" inbegriper även "mål" (se prop 1975/76:160 s 93, 97 och 168).

Sistnämnda synpunkt framförs även av *ADBJ*, som fortsätter:

En omformulering för att göra stadgandet mer precist bör övervägas. Dess syfte är att säkerställa att upptagningar *som har betydelse för handläggningen* dokumenteras i form av utskrifter (jfr prop. 1973:33, sid. 82). Detta uttrycks nu genom frasen 'för handläggning använder sig av upptagning'. Syftningen kan uppfattas som för vid: att en upptagning används genom att redigeras, granskas, jämföras med annan upptagning eller liknande är i och för sig inte tillräckligt skäl för att dokumentationsregeln skall utlösas. Texten skulle kunna lyda: "Upptagning som myndighet finner ha betydelse för handläggningen av ärende skall tillföras handlingarna i ärendet i sådan form att den kan läsas...".

Landsarkivet i Göteborg anser att formuleringen "om ej särskilda skäl" är oklar till sin innebörd. Enligt *journalisthögskolan i Göteborg* bör uttrycket utgå ur bestämmelsen.

Styrelsen för *Svenska kommunförbundet* yttrar i fråga om de kommunala förhållandena följande:

Kommunallagen innehåller bestämmelser, som är av grundläggande betydelse för hanteringen av dokument och för arkivvården i kommunerna. För såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelsen och övriga nämnder gäller att protokoll och de övriga handlingar, som hör till deras arkiv, skall vårdas och förtecknas (2 kap. 27 §, 3 kap. 10 och 13 §§). Det ankommer sålunda på kommunfullmäktige att meddela föreskrifter härom och om arkivvården i övrigt i den mån ej annat är särskilt föreskrivet. Till ledning för denna arkivvård har riksarkivet efter samråd med Kommunförbundet utgivit ett normalförslag till kommunalt arkivreglemente. Enligt 2 § i detta normalreglemente gäller att för varje myndighet skall upprättas arkiveringsplan. Denna plan är avsedd att vara ett internt hjälpmedel för att underlätta dokumenthanteringen och för att styra dokumentflödet i syfte att bl. a. tillförsäkra myndigheten själv och allmänheten en snabb tillgång till de handlingar som eftersöks. Enligt styrelsen bör denna arkiveringsplan, som finns närmare beskriven i Kommunförbundets tidigare omnämnda skrift, Levande arkiv, kunna tjäna som ett värdefullt hjälpmedel för kommunerna även då det gäller dokumentationen av upptagningar för ADB. Eftersom kommunerna enligt gällande kommunallag äger rätt att själva svara för hantering, dokumentation och arkivering av sina handlingar, självfallet inom de ramar som anges i TF och sekretesslagen, föreligger inte anledning att i fråga om upptagningar för ADB införa särskilda bestämmelser härom i den av DALK föreslagna lagen, i synnerhet som DALK själv konstaterar att myndigheterna hittills inte har brutit mot dokumentationsskyldigheten.

3.6 Dokumentation av myndigheternas ADB-användning (6 och 7 §§)

Ett flertal remissinstanser tillstyrker i princip DALK:s förslag att särskilda regler om dokumentation av ADB-användningen hos myndigheter tas in i LUA. Andra instanser avstyrker förslaget och åberopar därvid att föreskrifterna är onödigt detaljerade och att det i fråga om personregister redan finns tillräcklig dokumentation till följd av datalagens regelsystem. Också den närmare utformningen av bestämmelserna har föranlett påpekanden. Det anförs från arkivmyndigheter att man måste se reglerna i LUA i förhållande till vad som gäller om arkivförteckningar. Några instanser föreslår att kravet på dokumentation enligt datakungörelsens bestämmelser skall läggas till grund för en mer generell dokumentationsskyldighet samtidigt som det framhålls att lekmän måste kunna läsa vad som dokumenteras. Det framkommer också förslag till olika ändringar eller kompletteringar av de skilda punkterna i 7 § LUA.

De som i huvudsak tillstyrker DALK:s förslag om dokumentation av myndighetens ADB-användning är *domstolsverket, rikspolisstyrelsen, försvarets civilförvaltning, försvarets rationaliseringsinstitut, Akademiska sjukhuset i Uppsala, Karolinska sjukhuset, riksförsäkringsverket, ALLFA, bankinspektionen, statskontoret, DAFA, RSV, landsarkivet i Visby, stadsarkivet i Malmö, skolöverstyrelsen, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen, naturvårdsverket, AMS, statens lantmäteriverk, SGU, LON, länsstyrelsen i Kopparbergs län, kronofogdemyndigheten i Stockholm, JO, Stockholms kommun, SAF* och *Sveriges industriförbund, SACO/SR, KF, Pressens samarbetsnämnd, Kommun-Data AB* samt *ADBJ*.

Flera instanser betonar att DALK:s förslag innebär en förbättrad tillgång för allmänheten till myndigheternas ADB-material. Till dessa hör *Akademiska sjukhuset i Uppsala, Karolinska sjukhuset, riksförsäkringsverket, bankinspektionen, statskontoret, landsarkivet i Östersund* och *JO*.

DAFA yttrar:

Om man accepterar synsättet att den logiska samhörigheten mellan skilda uppgifter är en bättre väg att definiera begreppet upptagning än att gå vägen via databäraren, torde DALKs bedömning att – när det gäller att förhindra en urholkning av offentlighetsprincipen – utvidgade regler om dokumentation av ADB-system är lämpligare än omfattande regler om diarieföring, vara helt riktig. DAFA ställer sig alltså – i allt väsentligt – bakom förslagets regler i 6 och 7 §§.

Landsarkivet i Visby anser att bestämmelserna om dokumentationsskyldighet i 6 och 7 §§ LUA har synnerlig betydelse för information till forskning, allmänhet och arkivmyndigheter om ADB-bestånd hos myndigheter. Landsarkivet ser det som en stor fördel för en rationell arkivvård, om den skriftliga beskrivning av register och system, som föreskrivs i paragraferna i åtminstone ett exemplar överlämnas till riksarkivet och vad gäller regionala

ADB-register och ADB-system även till vederbörande landsarkiv. *Stadsarkivet i Malmö* har uppfattningen att föreskrifterna utan tvivel är välbehövliga och att det torde finnas anledning för riksarkivet att gå ut med information i saken, även om LUA inte skulle bli antagen.

Naturvårdsverket konstaterar att DALK i 6 och 7 §§ har formulerat dokumentationskrav för de ADB-system som samhällsorganen utnyttjar. Naturvårdsverket noterar värdet av att man i lagförslaget konkret har angivit vad man anser skall ingå i en dokumentation. Detta är enligt verket värdefullt inte minst som vägledning för dem som skall utforma och ansvara för en sådan dokumentation.

AMS anför:

I lagförslaget har DALK skrivit in att myndigheterna ska upprätta förteckningar över sin ADB-användning. AMS har inget att invända mot detta. På den statliga sidan finns det redan till viss del sådana regler. De har formen av bestämmelser om förtecknande av arkiv (allmänna arkivstadgan 1961:590 med tillämpningscirkulär 1968:473). Statskontoret har vidare i en rapport till regeringen den 5 november 1980 (dnr 535/79-5) föreslagit vissa åtgärder för att förbättra informationen om användningen av ADB i statsförvaltningen. Rapporten har remissbehandlats samtidigt med DALKs delbetänkande. AMS förutsätter att statskontorets förslag och de remissyttranden som lämnats över det kommer att beaktas i ett framtida lagstiftningsarbete.

Enligt *ADBJ* kan behovet och värdet av dessa föreskrifter inte sättas i fråga. De får betecknas som lagförslagets centrala moment och väsentligaste nyhet.

Bland de i princip positiva remissinstanserna finns det somliga som har en annan uppfattning om hur författningsregleringen bör göras.

Domstolsverket betonar att DALK:s förslag innebär sakliga nyheter och en viss utvidgning av gällande rätt och anför:

Enligt domstolsverkets mening främjar de regler som DALK föreslagit allmänhetens möjligheter att få tillgång till offentliga ADB-lagrade uppgifter. Domstolsverket delar därför uppfattningen att myndigheterna skall tillhandahålla förteckningar och beskrivningar med i huvudsak de uppgifter som anges i DALKs förslag. Domstolsverket är emellertid tveksamt till om det är lämpligt att i lag slå fast vad förteckningar och beskrivningar skall innehålla. Utvecklingen på ADB-området är mycket snabb. Det kan därför ganska ofta bli aktuellt att ändra bestämmelserna om vad förteckningar och beskrivningar skall innehålla. Tas bestämmelserna in i en lag blir det omständigt och tidskrävande att ändra dem. Enligt domstolsverkets uppfattning ligger det därför närmast till hands att bestämmelser på området tas upp i förordning.

Liknande synpunkter anförs av *JO*.

Rikspolisstyrelsen anför:

Kravet på dokumentation bör emellertid inte drivas så långt att myndigheterna förorsakas ett onödigt merarbete. Sannolikt kan dokumentationen

fylla sin uppgift som orientering för allmänheten även om de i 7 § uppräknade punkterna något reduceras.

ALLFA anför:

Stor vikt måste dock läggas vid omfattning, utformning och nivå på materialet – speciellt vad gäller systembeskrivningen. En alltför komplicerad och teknisk beskrivning kan eljest komma att motverka syftet med beskrivningen.

Lantbruksstyrelsen tillstyrker förslaget och förklarar att de föreslagna bestämmelserna kan tas in i allmänna verksstadgan, om – som styrelsen förordar – någon särskild lag om offentlighetsprincipen för ADB-upptagningar inte kommer till stånd. Med hänsyn till att denna inte gäller för kommunala myndigheter kan man också enligt styrelsen överväga att ta in reglerna i datalagen.

Fiskeristyrelsen tar upp ett problem av upphovsrättslig art som kan tillstöta här. De system som används ingår ibland vid förvärv av datautrustning eller förvärvas i efterhand. Systemutformningen kan innefatta affärshemligheter, som inte säljaren vill ställa till allmänhetens förfogande. Exempelvis ingår i fiskeristyrelsens ADB-verksamhet bl. a. ett kvotkontrollsystem för övervakningen av tillgängliga fiskekvoter. Kvotkontrollsystemet är av nu angiven beskaffenhet. Enligt fiskeristyrelsens mening bör avvägningen mellan offentlighetsintresset och hänsynen till systemutformarens intresse närmare belysas.

LON anser att 6 och 7 §§ är ett viktigt komplement till lagstiftningen som rör offentlighetsprincipen. Av det skälet synes det enligt LON:s mening vara logiskt att införa en hänvisning i 15 kap. sekretesslagen till nämnda bestämmelser.

Till de instanser som är kritiska mot DALK:s förslag i denna del hör *konjunkturinstitutet, landsarkivet i Östersund, ADB-beredningsgruppen* och *Kommun-Data AB*.

Konjunkturinstitutet anför:

När det gäller dokumentationsregler föreslår kommittén relativt detaljerade föreskrifter om vad en systembeskrivning "bör innehålla uppgift om". Institutet anser att en sådan detaljerad uppräkning kan vara svår att tillämpa på de mycket skiftande material det här kan röra sig om. Enligt institutets uppfattning borde man kunna nöja sig med någon mera allmänt hållen föreskrift, med innebörd att myndigheten är skyldig att göra en så långt möjligt god systembeskrivning.

Landsarkivet i Östersund yttrar:

En absolut förutsättning för att allmänheten skall kunna få tillgång till ADB-lagrad information är att systemen är utförligt dokumenterade. Detta gäller såväl den ursprungliga dokumentationen som senare detaljändringar. Av största vikt ur ett långtidsperspektiv är också, att redovisningen inte enbart – som utredningen föreslår (s. 63) – omfattar system i drift. Det är ett oeftergivligt krav att beskrivningar till system, vars information bevaras, ej

utgallras när dessa tas ur drift. Det är helt enkelt en förutsättning för bevarandet.

Enligt landsarkivets uppfattning garanteras detta genom att systemdokumentationen betraktas som en del av myndigheternas arkiv. Den bör kunna återfinnas antingen bland de diarieförda handlingarna eller bland särskilt ämnesordnade serier (dossierserie). Myndigheternas förteckningsplaner är så uppbyggda, att detta utan svårighet låter sig göras.

DALK påpekar på flera ställen, att ADB-media principiellt inte skiljer sig från konventionella handlingar. En logisk slutsats av detta bör vara, att ADB-handlingar, oavsett mediet, utgör en del av myndighetens arkiv. De bör sålunda upptas i dess arkivförteckning. Därigenom garanteras också, att samhörigheten med information på konventionella arkivmaterial såsom in- och utdatahandlingar, systembeskrivningar m. m. upprätthålls. Landsarkivet vill därför ifrågasätta det lämpliga i DALK:s förslag, att separata förteckningar över tillgängliga ADB-system upprättas. Det kan ge intrycket att ADB-systemen principiellt inte tillhör myndighetens arkiv, och att de sålunda inte omfattas av offentlighetsprincipen. En uppsplittring av arkiven i olika delar, för diarieförda handlingar, för ADB-media, för microfilm och för övriga handlingar, förtar intrycket av att en myndighets handlingar utgör en enhet, vars alla delar är tillgängliga och användbara för offentlig insyn.

ADB-beredningsgruppen anför:

Datalagen och datakungörelsen gäller för alla ADB-system som innehåller personinformation. De krav som enligt den föreslagna lagen ställs ifråga om dokumentation av de system som används torde väsentligen få anses tillgodosedda genom dessa bestämmelser vad gäller ADB-system med personinformation. Behovet av särskilda lagbestämmelser om dokumentation torde därmed endast gälla ADB-tillämpningar som inte omfattas av datalagen. Antalet sådana tillämpningar – som även har betydelse ur offentlighetsrättslig aspekt – torde åtminstone ännu vara begränsat. Den praktiska nyttan av de föreslagna bestämmelserna kan därför ifrågasättas.

Kommun-Data AB:s uppfattning är att förslaget till beskrivning enligt 7 § LUA innebär betydligt högre krav på registrering av ADB-upptagning än som gäller för registrering av konventionell handling. Bolagets utgångspunkt är att allmänhetens behov av tillgång till ADB-upptagning och konventionell handling är lika. Kraven på registrering bör då också vara lika. Från denna utgångspunkt anser bolaget att kraven på beskrivning enligt 7 § är för höga.

Göteborgs kommun anför:

I fråga om dokumentation och arkivering menar kommunstyrelsen att kraven på den kommunala verksamheten inte skall ställas högre än vad förvaltningslagen och kommunallagen anger. Kravet att kommunala myndigheter obligatoriskt skall samråda med statliga arkivmyndigheter avstyrks eftersom kommunerna enligt kommunallagen har att själva vårda och förteckna sina arkiv. Kravet är inte heller förenligt med den strävan som finns att minska den statliga detaljregleringen av den kommunala verksamheten.

De överväganden och det förslag som DALK har presenterat i fråga om dokumentationsskyldighetens närmare utformning har föranlett en mängd kommentarer och förslag till remissinstanserna.

Flera arkivmyndigheter påpekar att DALK:s förslag måste ses i förhållande till de regler om myndigheternas arkivförteckningar m. m. som nu finns.

Riksarkivet yttrar:

I avsnitt 15.3.3 behandlas de särskilda *förteckningar*, som enligt kommitténs förslag skall föras av myndigheterna för att förbättra allmänhetens tillgång till den ADB-lagrade informationen. Förteckningarna kommer otvivelaktigt att ge en lättillgänglig introduktion i de register, som är i drift. Det är emellertid angeläget, att dessa förteckningar inte för allmänheten undanskymmer eller ersätter de mera fullständiga arkivförteckningar, som skall föras enligt allmänna arkivstadgan och kommunallagen (jfr 8 § kommitténs förslag till lag: bet s 11). Sedan dataarkiveringskommittén slutfört sitt arbete och regeringen anslutit sig till huvudlinjerna i dess förslag, har grundläggande anvisningar om förtecknandet av upptagningar 1979 utfärdats av riksarkivet (12 § cirkuläret om tillämpningen av allmänna arkivstadgan, ändrad och omtryckt SFS 1979:679).

I arkivförteckningen ges en helhetsbild av myndighetens arkiv. I den upptas sålunda även upphörda ADB-register, och upptagningarna insätts i sitt sammanhang med in- och utdata på papper och mikrofilm. I arkivförteckningen anges närmare, vilka upptagningar myndigheten förfogar över, även om de förvaras hos arkivmyndighet, servicebyrå eller annan.

Det vore därför till fördel, om myndigheterna i de förteckningar, som enligt 6 § DALK:s lagförslag skall föras, i förekommande fall hänvisade också till ADB-systemens plats i myndighetens arkivförteckning.

Landsarkivet i Härnösand anför:

Datalagstiftningskommitténs ställningstaganden medför, att myndigheternas arkivförteckningar ges en central ställning vid tillämpning av gällande lagstiftning om offentlighet och sekretess. Det synes därför lämpligt att i lagen eller i särskilda tillämpningsanvisningar till den föreslagna lagen ange, att den förteckning som anges i lagförslaget, § 6, skall fogas som bilaga till vederbörande myndighets arkivförteckning. En sådan ordning skulle även främja insikten om arkiven som odelbara och avgränsade helheter, oavsett i vilken teknisk form arkivhandlingarna uppträder.

Landsarkivet i Göteborg nämner att DALK:s förslag om dokumentation kommer att bli av grundläggande betydelse för vård och förtecknande av elektroniska databärare. Arkivet fortsätter:

I fråga om ansvaret för vård och förtecknande av ADB-register, -system har man från arkivväsendets sida utgått från TF 2 kap. 2 §: handling är allmän om den förvaras hos myndighet; upptagning anses förvarad hos myndighet om den är tillgänglig för myndigheten etc. Därifrån har man gått vidare: den myndighet som förvarar (anses förvara) handlingen är självklart också skyldig att redovisa den i arkivförteckning. Därav följer att en mängd lokala myndigheter skulle bli skyldiga att i sina arkivförteckningar redovisa (med systemdokumentation) samma centrala datorbaserade system (vars funktion

de inte vet mycket om). Utifrån ett formellt otadligt resonemang hamnar man i orimligheter, sett från praktiska synpunkter.

§§ 6 och 7 skapar klarhet i de frågor, som är grundläggande för ADB-systemens redovisning, genom föreskrifterna att

1) den användande myndigheten skall, på ett för gemene man fattbart sätt (s 63) tala om vilket register man använder, varför man använder det och vem som är ansvarig för dess drift

2) den driftsansvariga myndigheten skall hålla en förteckning som bl. a. innehåller systemdokumentation jämte regler för arkivering, gallring och sekretess.

För arkivvården blir konsekvensen av detta, att den driftsansvariga (oftast: centrala) myndigheten är ansvarig för dokumentation av de uppgifter, som är nödvändiga för dess användning nu och framdeles m. a. o. de uppgifter som måste in i arkivförteckning. I förlängningen av detta ligger som självklart, att det är den driftsansvariga myndigheten som bör svara för förtecknandet av resp. register eller system, ej de användande myndigheterna.

De föreslagna bestämmelserna, ur arkivförteckningssynpunkt de enda praktiskt gångbara, torde bli svåra att jämka ihop med nuvarande föreskrifter och dessas tolkning. En svår komplikation föreligger i de fall, där en icke-myndighet svarar för ett systems drift och underhåll. Utredningar och ev. författningsändringar kan bli nödvändiga.

Enligt *landsarkivet i Härnösand* talar erfarenheterna från arkivområdet för att särskilda blanketter bör upprättas som vägledning och hjälpmedel för myndigheternas förteckningar över ADB-materialet. Blanketter till förteckningar med därtill fogade kommentarer anser arkivet vara nödvändiga för att garantera en god och likformig kvalitet på de föreslagna förteckningarna.

FOA finner att dokumentationsskyldighetens omfattning tydligare bör anges i texten. I enlighet med sin grunduppfattning i fråga om DALK:s förslag anser FOA att de för ADB erforderliga dokumentationsreglerna bör vara författningstekniskt samordnade med dem som gäller för handlingar i allmänhet och att kraven bör vara principiellt oberoende av mediet. FOA anmärker att en följd av 7 § kan bli att en myndighet skall hålla en förteckning över alla ordbehandlingsmaskiner som finns inom myndigheten och för varje ordbehandlingsmaskin ange vilka slags uppgifter som hanteras i den maskinen.

SCB anför:

En definitionsfråga bör också tas upp i detta sammanhang. Dokumentationsskyldigheten enligt 6 § gäller för myndighet som i sin verksamhet använder ADB. Med tanke på användningen av mikrodatorer osv. kan närmare anvisningar behövas om vilken typ av ADB-användning dokumentationsskyldigheten omfattar (jfr DIFS 1981:2 med "Föreskrifter rörande tillämpningen av 2 § 3 st datalagen, SFS 1973:289", som innehåller bestämmelser beträffande personregister som får inrättas och föras utan tillstånd under vissa angivna villkor bl. a. beroende på vilken typ av teknisk utrustning som används).

Stockholms kommun anför:

Begreppet "myndighet" i reglerna om myndighets skyldighet att dokumentera sitt ADB-system är något oklart. Enligt allmänna principer om offentlighet och sekretess kan varje verksamhetsgren inom en större organisation anses såsom en självständig myndighet. Begreppet bör tolkas på samma sätt i det aktuella lagförslaget. Detta bör till förekommande av missförstånd klargöras.

Också *ADBJ* tar upp begreppet myndighet i 6 och 7 §§. ADBJ yttrar:

ADB-system som utnyttjas av en myndighet och därmed innehåller upptagningar som är allmänna handlingar (för myndighet faktiskt tillgängliga upptagningar) kan driftsmässigt ligga inte bara hos en annan myndighet utan hos ett annat organ, vilket kan vara t. ex. ett privat företag. DALK berör antydningsvis detta då man i ett sammanhang framhåller, att det är viktigt att dokumentation också visar till vilka system hos annan myndighet *eller annat organ* myndigheten har tillgång (sid. 63). I den föreslagna lagtexten behandlas emellertid bara myndigheter. Texten i 6 § p 4 bör således ändras till "vilken myndighet eller annat organ som ansvarar..." eller, möjligen, "vem som är ansvarig...". För 7 §:s del är frågan något mer komplicerad – det är inte lämpligt att i LUA föreskriva dokumentationsskyldighet för andra än myndigheter. Här måste man överväga andra lösningar. En myndighet som utnyttjar ett ADB-system hos t. ex. ett privat företag kan åläggas att sörja för att erforderlig dokumentation hålls tillgänglig. Avsikten är här inte att betona problemets nuvarande betydelse, men att peka på dess existens. Det finns för övrigt anledning att ägna mer uppmärksamhet än vad DALK gjort åt offentlighetsprincipens verkningar för de privata ADB-systemens del, dvs. närmast situationer när myndigheter har tillgång till externa, privata databaser via datornät. Dataåtkomst av detta slag tenderar att (bidra till att) sudda ut gränsen mellan den offentliga och den privata sektorn. Offentlighetsprincipens räckvidd påverkas samtidigt som detaljproblem uppkommer, bl. a. det som rör systemdokumentation.

Några remissinstanser diskuterar frågan om vilket ansvar för dokumentation som bör åvila den användande myndigheten resp. den som svarar för drift och underhåll.

RRV anför:

Indelningen i systemanvändare resp drift- och underhållsansvarig är otillräcklig när det gäller mera komplexa system. Ansvaret för teknisk drift och underhåll åvilar inom staten i regel DAFA, medan huvudmannaansvaret åvilar annan central förvaltningsmyndighet, t. ex. RRV för system S. Bestämmelsen torde därför behöva utformas på ett mera flexibelt sätt.

Landsarkivet i Uppsala yttrar:

Beträffande registreringen av ADB-information lägger lagförslaget huvuddelen av arbetet härmed på den myndighet, som är ansvarig för drift och underhåll av register eller system, medan den myndighet, som i sin verksamhet använder ADB, endast i detta avseende behöver i sin förteckning redovisa ändamålet med användningen av ADB, benämningen

på register eller system samt vilken myndighet, som är ansvarig för drift och underhåll av register eller system. Detta borde även kunna översättas till förteckningsutformningen: myndigheter som förfogar över systemet redovisar enligt lagförslaget § 6 medan en fullständigare information tillhandahålls av driftsmyndigheten, vilken i så fall naturligtvis även bör förse brukaren med denna information, där den ev. kan biläggas förteckningen.

Värnpliktsverket (VPV) uttalar:

För VPV:s vidkommande är annan myndighet (Försvarets datacentral) ansvarig för driften, dvs. den tekniska bearbetningen och lagringen, av verkets ADB-baserade register, medan VPV i egenskap av användande myndighet svarar för systemet och underhållet därav. Eftersom drift och underhåll således kan åvila olika myndigheter bör bestämmelsen ändras så att det klart framgår vilken myndighet som avses. På grund av bestämmelsen i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen bör detta i sådant fall ankomma på användande myndighet – som enligt datalagen också är registeransvarig – och inte på den som enbart har ansvar för driften.

Statens löne- och pensionsverk anför:

För stora centrala system, som är generella för ett stort antal myndigheter, förutsätts att man samordnar framtagningen och tillhandahållandet av nämnda förteckning genom huvudmannen och att myndighetsspecifika tillägg tas fram av resp. myndighet i förekommande fall.

Skogsstyrelsen anser att en beskrivning i enlighet med 7 § LUA bör finnas även på den myndighet som i sin verksamhet använder ADB. Beskrivning enligt 7 § skall dessutom finnas tillgänglig hos myndighet med ansvar för drift och underhåll av registren. Bestämmelser med denna innebörd bör enligt skogsstyrelsen tas in i allmänna verksstadgan.

Akademiska sjukhuset i Uppsala anför:

Det är givetvis av stor vikt att allmänhetens rätt att fritt få ta del av sådana allmänna handlingar som ej är sekretessbelagda inte inskränks av den anledningen att ADB-lagrad information är svårtillgänglig för den oinsatte. Det är följaktligen lämpligt och ändamålsenligt att det läggs på varje myndighet som utnyttjar ADB att meddela upplysning om de system som används och hur man skall gå tillväga för att få tillgång till den information de innehåller.

Några instanser tar upp frågan om vilken ambitionsnivå som bör gälla för dokumentation av ADB-system.

SACO/SR anför:

Det är även av stor vikt att all dokumentation kring ett datorbaserat system bevaras. Att samla in dokumentation i efterhand är nära nog omöjligt och utan denna blir den lagrade informationen svårförståelig för framtida forskning.

RSV menar att kraven på systemdokumentation i möjligaste mån bör anpassas till de krav som återfinns i 2 § datakungörelsen. Även om dokumentationen i dessa fall har olika adressater bör enligt RSV en större likhet, åtminstone systematiskt sett, kunna uppnås.

SGU yttrar:

Det är givet att för varje ADB-system skall finnas en dokumentation över dess innehåll och handhavande. Dokumentationen av ADB-system är ett internt myndighetsansvar.

SGU ställer sig dock tveksam till DALK:s mening (sid 137) att dokumentationen skall vara så utformad att även den som inte är datatekniskt utbildad eller närmare känner till de beskrivna ADB-systemen skall kunna tillgodogöra sig informationen.

SGU menar att förmågan att kunna förstå en dokumentation som ju ofta är mycket tekniskt inriktad, inte skall behöva ha betydelse för upprätthållandet av offentlighetsprincipen. Det väsentliga är att allmänheten har kunskap om vilken information som finns och att myndigheten ger sådan assistans att begärd information kan erhållas.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län, som förklarar sig inte ha någon invändning mot förslaget, anmärker att det i motiven uttalas (s. 108) att de ansökningar som getts in till datainspektionen sannolikt kan användas som förebilder vid upprättande av systembeskrivningar. Om detta råd följs, kommer enligt länsstyrelsen endast verkliga experter att ha någon glädje av förslagen.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet yttrar:

Kravet på förteckning över ADB-upptagning hos myndigheten är nödvändigt. Att systembeskrivning dessutom finns tillgänglig är likaledes en nödvändig upplysning för den utomstående. Dessa dokument bör vara enkla. Ju mera komplicerade de är, desto färre personer har möjlighet att tillgodogöra sig dem. Större organisationer kan utnyttja experthjälp, medan mindre organisationer eller enskilda medborgare oftast saknar sådana resurser.

SCB påpekar i detta sammanhang att vissa register, t. ex. abonnentregister, förs enligt s. k. förenklat förfarande och att i vissa fall saknas sådan dokumentation i samband med ansökan/anmälan. Det bör enligt SCB klargöras om dokumentationsskyldigheten omfattar även register av denna typ.

Statskontoret anför:

Men för att en förteckning över en myndighets ADB-användning helt ska fylla sitt syfte bör man också ange hur registren bearbetas. Detta kan ske på olika sätt. Ett är att myndigheterna förtecknar vilken programvara som arbetar mot registren. Ett annat kan vara att myndigheterna håller exempel tillgängliga på alla lay-outer eller utdataprodukter som förekommer.

Statens lantmäteriverk (LMV) anför:

LMV ser positivt på DALKs förslag om dokumentationsregler i 6 och 7 §§ vad gäller myndighetens egen användning. Externa kunder utvecklar dock egna system och tillämpningar vid utnyttjandet av LMVs datorkapacitet. Enligt LMVs uppfattning kan det inte komma ifråga att LMV i dessa fall åläggs förteckna uppgifter enligt reglerna i förslagets 6 och 7 §§.

LMV utgår även ifrån att reglerna utformas så att de endast skall gälla för system i drift och avse allmänna handlingar. Inom myndigheter som använder ADB förekommer i stor utsträckning även utvecklingsverksamhet. Denna verksamhet präglas av ständiga förändringar. Den enskildes intresse av myndigheternas ADB-verksamhet bör anses tillgodosett med åtkomst av informationen i de system som myndigheter utnyttjar i drift. Förutom att ett dokumentationskrav för system under utveckling är kostnadshöjande kunde detta medföra kraftiga olägenheter p. g. a. materialets omfattning och upprepade dokumentationsförändringar.

Dokumentationsreglerna bör enligt LMVs mening dessutom konstrueras så att syftet inte motverkas genom alltför detaljerade regler. Möjlighet bör finnas för myndigheterna att på ett för enskilda lättbegripligt sätt presentera innehåll i ett system t. ex. genom exempel på in- och utdata.

I fråga om utformningen av 6 § LUA har vidare följande synpunkter lämnats.

Journalisthögskolan i Göteborg föreslår att det skall ställas krav på att en kodnyckel tillhandahålls.

Hovrätten för Västra Sverige anser att inte bara ett exemplar av LUA utan även TF och sekretesslagen bör vara tillgängligt för allmänheten hos myndigheten.

Stockholms kommun anser att det vid varje terminalarbetsplats eller där uppgifter hämtas ut ur ADB-system också bör finnas regler för hur ev. sekretessbestämmelser skall tillämpas för ifrågavarande system.

Kommunalföretagskommittén anför:

Myndighet som utnyttjar ADB skall enligt 6 § hålla skriftlig förteckning av visst innehåll tillgänglig för allmänheten. Förteckningen skall emellertid ej redovisa något om vilka typer av uppgifter som förekommer i de datasystem till vilka myndigheten har tillgång. Visserligen gäller ej någon sådan redovisningsskyldighet enligt offentlighetsprincipen nu för myndigheterna såvitt avser allmänna handlingar av traditionellt slag. Man har emellertid anledning förmoda att den, som avser att söka tillgodogöra sig information med hjälp av så avancerad teknik som ADB, behöver få reda på vad för slags uppgifter som överhuvudtaget ingår i myndighetens databehandling. Förteckningen enligt 6 § bör därför enligt kommitténs uppfattning utvidgas med en punkt motsvarande den som återfinns i 7 § första stycket 2.

Medborgarrättsrörelsen yttrar:

Varje myndighet, som har tillträde till ett ADB-system, bör kunna lämna information om vad detta system omfattar. 6 § bör utformas så, att den där angivna förteckningen även innehåller information härom. Den som

kommer till en myndighet med tillgång till ett datasystem bör kunna göra klart för sig i vilka hänseenden han eller hon kan få reda på något genom vad som lagrats i dataregistret.

Hovrätten för Västra Sverige anmärker att det av förteckningen enligt 6 § andra stycket 1 skall framgå ändamålet med användningen av ADB. Detta ändamål kan emellertid knappast vara annat än att uppnå rationell datahantering. Vad som i stället torde avses är enligt hovrätten de syften för vilka de datorlagrade uppgifterna inhämtas och bearbetas eller med andra ord ändamålet med det datorbaserade registret eller systemet.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anför:

Fakultetsnämnden vill på en punkt göra ett redaktionellt påpekande. I den föreslagna lagens 6 § ålägges myndighet, som i sin verksamhet använder ADB, att hålla en skriftlig förteckning över denna användning tillgänglig för allmänheten. Av förteckningen skall enligt 2 st bl. a. framgå "vilken person hos myndigheten som kan lämna allmänheten närmare upplysningar om användningen av ADB". Då avsikten givetvis är att utpeka en vid varje tillfälle ansvarig person, som – permanent eller mer eller mindre tillfälligt – är knuten till en viss *befattning*, synes lagtexten böra jämkas i enlighet härmed.

På samma skäl föreslår *kammarrätten i Stockholm* att "person" ersätts med "befattningshavare". *Riksförsäkringsverket* anser att det i förteckningen inte bör anges vilken person utan vilken funktion vid myndigheten som kan lämna upplysningar.

I fråga om utformningen av 7 § första stycket anförs följande ytterligare synpunkter.

Journalisthögskolan i Göteborg föreslår att paragrafen kompletteras med krav på en förteckning över vilka kontakter som kan knytas från registren.

Kammarrätten i Stockholm anser att första ledet i 7 § första stycket punkt 3 med fördel kan utformas efter förebild av 6 § första stycket 6 datalagen. Enligt *värnpliktsverkets* uppfattning bör i förtydligande syfte i punkt 3 anges att redogörelsen skall innehålla uppgift om till vilken annan myndighet och på vad sätt uppgifterna lämnas ut.

Kammarrätten i Stockholm anför i fråga om 7 § första stycket:

Punkt 4 i samma stycke måste begränsas så att den inte kommer att omfatta söknyckel som gör det möjligt att få sådan tillgång till databasen att ändringar däri kan företas eller ger tillgång till hemliga handlingar. Möjligen kunde den föreslagna formuleringen ersättas med "4. vilka begrepp (s. k. söknycklar) som skall användas för att göra lagrade offentliga uppgifter tillgängliga".

ADBJ anför:

7 § p 4 bör ges en vidare formulering. Den föreslagna lydelsen för tankarna till utsökning med formell beskrivning i snäv mening och ger i viss mån intrycket att syfta på sökmetoder och bearbetningssätt som utvecklingen är

på väg att gå förbi. Formuleringen bör kunna täcka både system med begränsade och starkt formaliserade sökmöjligheter och system med mer avancerade och flexibla möjligheter: "metoder och begrepp som används för att göra lagrade uppgifter tillgängliga eller eljest utnyttja dessa". Märk här frågan om systemdokumentationen skall inskränkas till att beskriva vad som är faktiskt tillgängligt för myndigheten (genom rutinbetonade åtgärder) eller om upplysningar också skall lämnas om andra möjligheter.

Liknande synpunkter framförs av *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet.* Nämnden anför:

Beträffande 7 § punkt 4 kan man ifrågasätta om inte skrivningen är för snäv. Dokumentationen kan behöva upplysningar inte bara om "söknycklar" ("begrepp") utan överhuvudtaget om de "begrepp och metoder" som används för att göra lagrade uppgifter tillgängliga. I detta sammanhang kan för övrigt noteras att problemet med "likställighet" mellan enskilda och myndigheter kan uppfattas som mer komplicerat än betänkandet ger vid handen. Bör t. ex. dokumentationen ge upplysning om de "begrepp och metoder" som 'rutinmässigt kan användas'?

Enligt *patent- och registreringsverket* tillför bestämmelsen i 7 § första stycket 6 inte allmänheten någon ytterligare information om registren eller systemen utan medför endast ett i de flesta fall onödigt merarbete genom att myndigheten måste dokumentera varje åtgärd som den företar sig i syfte att höja servicenivån.

Värnpliktsverket säger sig utgå ifrån att "tillämpliga sekretessbestämmelser i punkt 7" inte avser annat än en schematisk uppräkning av de sekretessbestämmelser som kan vara aktuella för uppgifterna i en ADB-upptagning. *ADBJ* anför:

Beträffande 7 § p 7 kan erinras om svårigheterna att ange tillämpliga sekretessbestämmelser och behoven av "sekretesstrukturering" av databaser (2.1 och 2 ovan). Man bör också överväga om det inte under denna punkt eller som en självständig punkt bör ange vilka restriktioner datainspektionen beslutat med verkan för upptagnings egenskap av allmänt tillgänglig (jfr 2 kap. 3 § 2 st TF).

Kammarrätten i Stockholm anför beträffande 7 § andra stycket:

Det är önskvärt att det under lagstiftningsärendets fortsatta gång undersöks, om verkligen ett praktiskt behov föreligger av andra stycket i paragrafen (jfr betänkandet s. 108).

Den föreslagna undantagsbestämmelsen i 7 § tredje stycket kommenteras av en del remissinstanser.

Kommun-Data AB finner att bestämmelsen är nödvändig med hänsyn till förekomsten av mikrodatorer för ordbehandling m. m. En exakt tolkning av gränsdragningen anser bolaget dock omöjlig att göra utan särskild tillämpningsföreskrift.

Pressens samarbetsnämnd förklarar däremot att man inte kan godta DALK:s förslag i denna del.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att den föreslagna lagtexten genom sin brist på precision medger alltför stora undantagsmöjligheter.

Landsarkivet i Visby yttrar:

Frågan kan ställas om inte beslut om sådant undantag bör ske efter samråd med riksarkivet. Den situationen kan naturligtvis bli aktuell att en beskrivning som inte behövs i ett visst tidsläge vid ett senare tillfälle kan behövas. Forskningens intresse av att få god information om beståndet bör beaktas.

Ställs ett sådant samrådskrav med riksarkivet underlättas på sikt också arkivmyndigheternas möjligheter att föra en framgångsrik arkivvårdspolitik vad gäller myndigheters ADB-bestånd. Genom att riksarkivet startat arbetet att centralt hos sig förteckna ADB-bestånd och därutöver enligt ovan förda resonemang också skulle kunna få skriftliga beskrivningar av register och system skapas flexibilitet i den framtida arkivpolitiken och möjliggörs, om vilja härtill finns, att i framtiden decentralisera viss del av arkivvården till landsarkiven.

SCB anför i detta sammanhang följande:

Enligt 3 § 2 p i DALKs förslag skall upptagning för ADB, i den mån hinder inte möter enligt sekretesslagen, vara tillgänglig för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten. Vid SCB förvaras i vad avser personregister ett omfattande långtidsarkiverat material. Enligt särskild överenskommelse mellan SCB och riksarkivet (RA) och som godkänts av datainspektionen (DI) är detta material inte tillgängligt för SCB utan särskilt tillstånd från RA och DI. Det långtidsarkiverade materialet är genom den nämnda överenskommelsen inte dokumenterat enligt datalagens bestämmelser, och SCB utgår ifrån att dokumentationskravet enligt lagförslaget inte skall gälla vare sig i fråga om detta material eller annat arkiverat material. Det skulle både vara resurskrävande och framstå som mindre meningsfullt att ställa här ifrågavarande dokumentationskrav på detta arkiverade material.

Även beträffande register som fortfarande är i drift och som ännu inte arkiverats men som innehåller äldre icke uppdaterade årgångar skulle dokumentationsskyldigheten framstå som onödigt betungande.

7 § 3 st i lagförslaget medger i vissa fall undantag från skyldigheten att upprätta register- och systembeskrivning (dock ej sådan förteckning som omnämns i 6 §) och i specialmotiveringen till 6 och 7 §§ görs vissa uttalanden som kan tolkas så att de fall som nämnts ovan inte skulle omfattas av dokumentationsskyldigheten men detta bör enligt SCBs mening mera tydligt klargöras.

Akademiska sjukhuset i Uppsala yttrar:

Vid Akademiska sjukhuset finns åtskilliga olika ADB-register. Så gott som alla dessa är personregister, vilka omfattas av datalagens bestämmelser. En del har upprättats för forsknings- och utvecklingsändamål och är av obetydligt intresse för allmänheten; uppgifterna i dessa torde f. ö. som regel inte få utlämnas enligt sekretesslagen. Det bör under sådana omständigheter vara tillåtet att underlåta att upprätta en sådan beskrivning som sägs i lagförslaget. 7 § 3 st i detta förefaller ge utrymme för sådan underlåtenhet.

Skulle detta inte vara avsikten med bestämmelsen vill direktionen föreslå införandet av en sådan i förslaget.

Kammarrätten i Sundsvall anser att 7 § tredje stycket skulle kunna förenklas genom att formuleras på följande sätt: "Om det är uppenbart att beskrivning enligt första stycket helt eller delvis inte behövs med hänsyn till allmänhetens rätt att ta del av upptagning för ADB, får myndigheten helt eller delvis underlåta att upprätta sådan beskrivning."

Försvarets sjukvårdsstyrelse anser att uttrycket "helt eller delvis är av ringa omfattning" i 7 § tredje stycket är oklart till sin innebörd. Om innebörden är att en myndighet kan använda ett visst system i normal eller stor omfattning och ett annat system i ringa omfattning bör det enligt styrelsens uppfattning uttryckas på ett klarare sätt.

Uppsala kommun anför:

Uppsala kommun vill emellertid redan nu ifrågasätta om inte 7 § sista stycket i den föreslagna lagen skall utgå. Regeln bör vara att allt material som är att anse som upprättad handling skall beskrivas. Om särskild beskrivning enligt 7 § i enstaka fall inte behövs får det ankomma på resp. myndighet att motivera detta. Även om det kan synas "uppenbart" att beskrivning över ett mindre system i drift inte behövs så kan bedömningen bli en annan om t. ex. en forskare flera år senare önskar använda materialet. Om bestämmelsen i 7 § sista stycket finns kvar kan den uppfattas som en rekommendation och så småningom komma att tolkas extensivt.

3.7 Arkivering och gallring (8 §)

Också DALK:s förslag till regler om arkivering och gallring i 8 § LUA får ett blandat mottagande. Flera remissinstanser, främst myndigheter inom arkivväsendet, tillstyrker förslaget i denna del. De som avstyrker förslaget åberopar bl. a. att bestämmelserna i huvudsak endast innebär en hänvisning till redan nu gällande regler och att de därutöver inte ger myndigheterna någon verklig ledning i de aktuella frågorna. Från kommunalt håll framhålls att nuvarande ordning för kommunala arkiv uppfyller offentlighetsprincipens krav, även när det gäller ADB-upptagningar. Flera remissinstanser har synpunkter såväl på allmänna principer för arkivering och gallring av uppgifter som på den närmare utformningen av bestämmelserna.

Till de som uttalar sig positivt om DALK:s förslag om särskilda bestämmelser av arkivering och gallring i LUA hör *kammarrätten i Sundsvall, riksförsäkringsverket, statens löne- och pensionsverk, riksarkivet, landsarkivet i Vadstena, naturvårdsverket, kronofogdemyndigheten i Stockholm, SACO/SR, SAF* och *Sveriges industriförbund* samt *KF*.

Kammarrätten i Sundsvall anför:

Med hänsyn till de olika datasystem som finns torde det inte vara möjligt att genom bestämmelser i lag i detalj reglera uppkommande arkiverings- och gallringsfrågor. Kammarrätten delar DALK:s uppfattning att det är viktigt

att myndigheterna redan vid planering och uppbyggnad eller ändring av större ADB-system tar tillvara de arkivvårdande myndigheternas sakkunskap och erfarenheter. Med hänsyn till arkiverings- och gallringsfrågornas betydelse inte minst från offentlighetssynpunkt kan det i och för sig hävdas att den bestämmelse som DALK föreslagit i 8 § sista stycket bör vara obligatorisk. Med hänsyn till vad DALK anfört mot en sådan ordning – att ett obligatorium sannolikt skulle kräva betydande resursinsatser från arkivmyndigheternas sida och sannolikt också kunna leda till omotiverad byråkrati och omotiverade kostnader – och mot bakgrund av de bestämmelser som redan finns bör emellertid den av kommittén föreslagna bestämmelsen godtas i avvaktan på erfarenheterna.

Riksarkivet yttrar:

Som kommittén påpekar (s. 65), råder ett nära samband mellan arkivvården och offentlighetsprincipens praktiska tillämpning. Det förefaller klart, att sambandet med särskild styrka gör sig gällande vid automatisk databehandling, bl. a. beroende på den hårda gallring som framtvingats. I samma riktning verkar de täta bytena av system och de många förändringarna inom systemens ram. Serierna av maskinlistor saknar i vissa fall notering om systemtillhörighet. Om arkivvården eftersättes, kan listorna efter kort tid bli svåra att tolka och ge anledning till skilda slag av missförstånd.

Att bestämmelserna om arkivvård i de statliga arkivförfattningarna och i kommunallagen inskärpes genom särskild hänvisning i 8 § lagen om enskilds rätt att ta del av upptagning innebär därför en förbättring från offentlighetsintressets synpunkt.

Landsarkivet i Vadstena uttalar:

Såväl den sekretesslag som träder i kraft den 1 januari 1981 som den föreslagna lagen om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m. m., kommer med all sannolikhet att gagna arkivvården och göra arkivbildningen hos myndigheterna fastare, även om lagarnas syfte i första hand var att främja offentlighetsprincipen. – – – En ur arkivsynpunkt okontrollerad gallring har hela tiden varit ett hot, eftersom de flesta register alltid ansetts böra vara aktuella och inaktuell information därför betraktats som ointressant för registerskaparna. Dessutom har en gallring och friställning av uppgifterna mer och mer blivit en ekonomisk fråga, eftersom datoriserade uppgifter är mycket kostsammma att bevara under längre tid. Utredningen ser gallringen som ett hinder ur offentlighetssynpunkt och önskar därför medelst en utförlig dokumentering öka möjligheten för den enskilde till insyn. Detta tänkesätt ger arkivmyndigheterna bättre möjligheter att erhålla information om datasystemen och dess uppbyggnad. Av stort värde är de befogenheter lagen ger riksarkivet i fråga om deltagande i samråd vid systemens uppbyggande och eventuella gallring. Lagen kan, om den antas, ge myndigheterna och arkiven utmärkt underlag för förtecknandet av ADB-materialet vilket kräver uppgifter om benämning om systemen, innehåll, ansvarighet m. m. Den kan också komma att medföra att varje myndighets arkivbildning blir fastare och enklare att överskåda.

Naturvårdsverket finner det viktigt att problemen med arkivering och gallring uppmärksammats i 8 § lagförslaget. Information som hanteras med ADB avviker från det traditionella mönstret i fråga om mängd, varaktighet,

uppdateringsfrekvens, struktur etc. Frågor som rör arkivering och gallring måste enligt verket uppmärksammas generellt för ADB-information och då inte minst med tanke på offentlighetskraven.

SACO/SR förklarar att ADB-tekniken i sig inte får leda till ett ökat behov av gallring. Huvudprincipen att gallring av olika slag av handlingar skall vara ett undantag måste gälla även här. SACO/SR understryker också vikten av att arkivväsendet tillförsäkras ett deltagande redan i planerings- och uppbyggnadsskedet av datorbaserade system och att myndigheterna upplyses om de principer som bör vara avgörande för gallrings- och arkiveringsfrågorna i ADB-sammanhang och som kommit till uttryck i betänkandet.

Allmänt kritiska svar kommer från *DAFA, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, kommunalföretagskommittén, Svenska kommunförbundet* och *Kommun-Data AB*.

DAFA konstaterar att 8 § i mångt och mycket getts formen av en katalog över gällande bestämmelser om arkivering m. m. Utöver denna katalog har en ändamålsbeskrivning givits för gallring av upptagning för ADB noterar DAFA, som fortsätter:

I och för sig kan väl sammanställningar av vilka regler som gäller på ett visst område alltid motivera sin plats. Fråga är dock om sammanställningen behöver ske i särskild lag. Som inledningsvis angivits är DAFA skeptisk till föreliggande förslags konstruktion att bryta ut ett antal specialregler från sitt naturliga ursprung och samla dessa under en ny hatt, "enbart" för att de berörs av en viss informationslagrings- och återvinningsteknik.

Paragrafens andra och tredje stycken är dessutom – enligt DAFA:s uppfattning – allt för svävande för att kunna tjäna som någon form av användaranvisning i det enskilda fallet.

Lantbruksstyrelsen vitsordar att speciella regler kan behövas i fråga om arkivering och gallring av datamaterial. Styrelsen anser dock att de föreslagna bestämmelserna är tämligen intetsägande och att de kan skrivas in i någon av de författningar som redan behandlar sådana frågor (se 8 § första stycket), om de behövs.

Genom att överföra 8 § andra och tredje stycket till allmänna arkivstadgan anser *skogsstyrelsen* att man kan tillgodose kravet på regler för gallring och arkivering av ADB.

Kommunalföretagskommittén yttrar:

Vad avser regler för arkivering och gallring finner kommittén det angeläget att understryka betydelsen av att dessa ges en sådan utformning att de kommer att utgöra en garanti för att offentlighetsprincipen får ett ur materiell synpunkt meningsfullt innehåll även efter det ärendena lämnat handläggningsstadiet. Den påbyggnad av redan befintliga regelsystem för arkivering och gallring som föreslås i 8 § är enligt kommittén alltför löslig. Myndigheten får enligt denna paragraf en mycket vid rätt att efter eget gottfinnande förstöra material. Bestämmelserna måste ges större fasthet.

Svenska kommunförbundet erinrar om att det enligt kommunallagen finns en allmän skyldighet för en kommun att vårda och förteckna sina handlingar. Förbundets styrelse fortsätter:

Riksarkivets tidigare omnämnda normalförslag till kommunalt arkivreglemente innehåller detaljerade bestämmelser om både arkivering och gallring av kommunala handlingar. Enligt styrelsen synes bestämmelserna i detta normalreglemente vara väl ägnade att förverkliga offentlighetsprincipen också då det gäller upptagningar för ADB. I den mån kompletterande regler anses behövliga i fråga om detta material införs de lämpligen i detta reglemente. För att tillgodose offentlighetsprincipens krav och övriga arkivvårdssynpunkter är styrelsen beredd att på vanligt sätt samråda med riksarkivet.

Flera remissinstanser för fram allmänna synpunkter med anledning av 8 §.

ADBJ anför:

Bevarande och gallring av datamedia är generellt sett ett osäkert område såvitt gäller både praktiska och teoretiska frågor (jämför s. 68–69). Till dem hör svårigheten att skapa och bevara systemdokumentation som möjliggör att förstå och utnyttja maskinläsbart arkivmaterial. Frågan är om man inte alltför dogmatiskt tenderar att skilja bevarandereglerna från insynsreglerna. Väsentliga samband och frågor kan därmed skymmas. För betänkandets del kan man t. ex. ställa frågan hur dokumentationsreglerna i 6 och 7 §§ förhåller sig till skyldigheten för myndigheter att göra upp arkivförteckningar över sitt arkivmaterial. Ett problem av generell räckvidd rör offentlighetsprincipens utsträckning i tiden: är det givet att den – i samma form – skall gälla aktuellt material hos myndigheterna och äldre material med enbart forskningsintresse hos arkivmyndigheterna?

Landsarkivet i Uppsala yttrar:

Datautvecklingen går f. n. ytterst snabbt. Användningen av minidatorer, vilka ej är avsedda att framställa "historikregister" griper allt mer omkring sig. Många myndigheter inför minidatorsystem utan att över huvud taget tänka på de konsekvenser detta kan medföra för arkivbildningen – t. ex. diarieföring med dator. Arkivväsendet har f. n. mycket små möjligheter att kunna hinna styra utvecklingen i detta avseende, vilket kan medföra att delar av information, som tidigare fanns på beständiga informationsbärare, nu kan riskera att efter kort tid helt försvinna. Personal med tillräckliga kunskaper om datahantering för att kunna i tid vidtaga lämpliga åtgärder (dvs. innan ett system införs) finns ej i den omfattning som erfordras – särskilt som genom minidatorerna även den regionala och lokala utvecklingen måste bevakas och förutses. Lägger man härtill problemet med olika minidatorsystem, som kan komma eller redan finns hos kommunala myndigheter, innebär detta att vi riskerar att vår information på ett oreglerat sätt kan komma att urholkas.

Ett ytterligare övervägande bör göras om arkivväsendets roll i ADB-utvecklingen. Kan till arkiven lämnat material anses omfattas av offentlighetsprincipen i betänkandets mening – om ja, hur skall arkiven kunna fullgöra sina utlämningsskyldigheter till allmänheten enligt givna principiella regler? Har vi resurser att vara med och styra tillkomsten av alla system?

Skolöverstyrelsen anför:

Vad gäller registrering av upptagning för ADB samt arkivering och gallring har hänvisats till gällande bestämmelse i andra författningar. Inga regler har givits för det rent praktiska tillvägagångssättet vid t. ex. arkivering – i vilken form skall uppgifter i ett ADB-register bevaras? Sådana frågor bör närmare belysas i DALK:s fortsatta arbete.

Också *Medborgarrättsrörelsen* menar att noggrannare regler måste utfärdas för arkivering och gallring och att offentlighetsprincipen helt kan urholkas, om myndigheter får relativt fritt gallra bland sina arkivalier.

Patent- och registreringsverket betonar vikten av att samma gallringsprinciper skall gälla för ADB-lagrad information som för andra allmänna handlingar.

Även *Kommun-Data AB* diskuterar behovet av en närmare reglering av arkivfrågor och yttrar:

Arkivering under längre tid av information i form av ADB-upptagning är enligt vår uppfattning sällsynt. Den "arkivering" som förekommer syftar vanligen till att ge rekonstruktionsmöjligheter, avslutning av viss bearbetningsperiod samt möjligheten att producera statistik under den tid uppgifterna har tillräcklig aktualitet. För längre arkivering överförs vanligtvis ADB-upptagning till utskrift på mikrofilm eller papper. Arkiveringsproblemen kommer här närmast att röra skriftens och utskriftsmediets beständighet. Riksarkivets synpunkter i dessa avseenden kan ges i form av generella anvisningar. Inga särskilda gallringsregler erfordras utöver de som gäller för konventionell handling.

Arkivering av ADB-upptagning under längre tid än som avses ovan torde i första hand vara av intresse för framtida forskning. Behoven i detta avseende är mycket diffusa. Reglering av sådan arkivering måste enligt vår uppfattning föregås av en utredning som får till uppgift att specificera behoven. Arkiveringen riskerar annars att bli ett självändamål.

Landsarkivet i Lund anför:

Det gäller dessutom för arkivmyndigheterna att ha en god inblick i samtliga ADB-system, eftersom de ofta griper in i och har betydelse för varandra. Mot detta behov av tidig inkoppling av arkivmyndighet (redan vid diskussion av systemuppbyggnad) står den tekniska expertisens intresse för enbart det egna systemet och okunnighet om arkivmyndigheternas verksamhet. Dessas tidsperspektiv och hänvisning till framtida forsknings informationsbehov är många gånger främmande tänkesätt för ADB-experten. Detta har resulterat i att dokumentationen för äldre ADB-system kan vara undermålig och det är en svårlöst fråga hur detta skall kunna rättas till. Det är därför av många anledningar viktigt, att det inuti utredningen (s. 67) av riksarkivet påpekade faktum, att upptagningar ofta betraktas som fristående delar och inte som en del av en arkivbildning, understrykes mycket starkare. Följaktligen bör i § 8 i lagtexten infogas att ADB-upptagningar utgör en del av en myndighets totala arkivbildning.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet uttalar:

ADB-tekniken ger i likhet med kopieringsmaskinerna oanade möjligheter

att kopiera och därmed framställa stora mängder informationsmaterial. Det innebär att den totala informationsmängden ökar och kommer att öka i en alltmer växande takt. Följaktligen kommer behovet av gallring och arkivering att bli ett klart problem för myndigheterna. Kraven på ADB-arkiv bör se helt annorlunda ut än för de traditionella arkiven, där papper förvaras i pärmar.

En särskild fara med handlingar lagrade med ADB-teknik är s. k. oavsiktlig gallring. Med detta avses oavsiktligt borttagande av information på grund av lagringsmediets beskaffenhet. F. n. är dessa uppbyggda av magnetiserbara medier varför de ställer krav på arkiv som kan vara mycket svåra att uppfylla. Framtida lagringsmedier kommer att kunna uppfylla hårda krav på arkivbeständighet. Redan nu är det nödvändigt att ställa hårda krav på att oavsiktlig gallring ej kan tolereras.

Länsstyrelsen i Stockholms län upplyser att den ADB-lagrade informationen inom systemet för folkbokföring och beskattning redovisas också i visuellt läsbar form i handlingar som inte skall gallras, t. ex. skattelängder, mantalslängder och fastighetslängder. Dessa handlingar medger i regel en bättre och smidigare tillgänglighet än ADB-medierna vilka därför helt klart bör kunna gallras.

Riksförsäkringsverket tar upp ett praktiskt problem som har samband med arkivering av ADB-medium. Verket anför:

I sammanhanget bör emellertid beaktas att enligt 10 § datalagen registeransvarig på begäran skall tillhandahålla underrättelse till registrerad från samtliga personregister som finns lagrade hos den registeransvarige. Detta gäller oavsett om registren används eller ej. Rutiner för framställning av underrättelser kan bli mycket betungande särskilt då det gäller omfattande register på sekvensiella minnen, såsom magnetband. Det bedöms därför inte möjligt för myndigheter att lagra information på ADB-media i hur stor omfattning som helst och inte heller under obegränsad tid. Ett sätt att lösa detta problem på är att riksarkivet i större utsträckning än som f. n. är fallet tar över register som saknar intresse för resp. myndighet.

Trafiksäkerhetsverket konstaterar att en del uppgifter, trots de föreslagna åtgärderna, i realiteten kommer att förbli näst intill oåtkomliga för den enskilde. Verket anför vidare:

Dessbättre torde den information som lagras på detta sätt efterfrågas i begränsad omfattning och vara av ringa värde. Offentlighetsprincipens krav på tillgång till information och öppenhet får således i dessa fall f. n. stå tillbaka för kostnadsaspekten. För att i viss mån motverka detta föreslår trafiksäkerhetsverket att ett system med kontinuerlig översyn av arkiverings- och gallringsregler införs. Härigenom utsorteras sådan information som är oviktig för verkets ordinarie verksamhet samtidigt som den enskildes integritetsskydd stärks.

I fråga om utformningen av 8 § första stycket anmärker *landsarkivet i Visby* att ordet "arkivering" bör utgå och ersättas med "arkivbildning". Vidare bör övervägas om inte 4–8 §§ skall finnas sammanförda under gemensam rubrik, t. ex. "Arkivbildning, registrering och dokumentation

samt gallring." Väljs en sådan disposition kan man enligt arkivet överväga att låta den inledande delen av nuvarande 8 § ingå som första paragraf i sådant gemensamt avsnitt.

Landsarkivet i Härnösand erinrar om att det i första stycket i 8 § anges att grundläggande bestämmelser om arkivering och gallring finns i allmänna arkivstadgan och i kommunallagen. Det syns enligt arkivet svårt att i detta hänseende jämställa allmänna arkivstadgan och kommunallagen, då den senare endast innehåller övergripande rambestämmelser. Arkivet föreslår att bestämmelsen ges följande lydelse: "Grundläggande bestämmelser om arkivering och gallring finns i allmänna arkivstadgan och i föreskrifter utfärdade av beslutande kommunala församlingar med stöd av kommunallagen."

Statens löne- och pensionsverk anser att det av bestämmelsen bör framgå att den som kräver arkivering av vissa uppgifter också bör svara för kostnaderna för detta.

Beträffande de gallringsprinciper som anges i 8 § andra stycket förklarar *RRV* att samma intressen är styrande när det gäller gallring av ADB-upptagningar som vid gallring av handlingar. Den gjorda exemplifieringen kan enligt verket föranleda missförstånd.

Riksarkivet uttalar:

I 8 § andra stycket lagförslaget framhäves, att gallring skall ske under särskilt hänsynstagande till enskilds rätt till insyn liksom till enskilds rättssäkerhet och till vetenskaplig forskning. Alla de faktorer som här omnämns är i skilda avseenden relaterade till offentlighetsprincipen; som ofta påpekats sker den offentliga kontrollen av förvaltningens verksamhet numera till en del genom undersökningar av vetenskaplig karaktär. Att det i lag fastslås, att gallringen av allmänna handlingar måste ske under beaktande av alla de här nämnda kraven synes i hög grad ägnat att stärka skyddet mot ovarsam gallring. Sin största betydelse torde lagtexten i detta fall få för de snabbt växande kommunala arkiven. Närmare bestämmelser om gallringen i dessa arkiv har hittills saknats, trots att de i särskild grad innehåller handlingar som berör enskilda personers förhållanden.

Landsarkivet i Göteborg konstaterar att andra stycket i 8 § och dess motivering (s. 108 f) betonar forskningens roll och anför:

Detta noteras tacksamt och bör kunna bli ett vapen i diskussionen om etisk gallring, där ett kortvarigt sekretessbehov tenderar att få övervikt mot långsiktiga forskningsbehov. Ser man till uttrycket "vetenskaplig forskning", ger detta tyvärr intryck av en ganska begränsad funktion, forskning i direkt vetenskapligt syfte. Handlingar behöver bevaras och vara tillgängliga för utredningar av olika slag, för vetenskaplig forskning och för en mycket omfattande amatörforskning. Uttrycket bör ändras till "för utredningar, forskning och . . ."

Värnpliktsverket anmärker att andra stycket i 8 § bl. a. innehåller att hänsyn särskilt skall tas till enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB. Det är tveksamt om detta kriterium bör ha någon självständig betydelse i

likhet med övriga i stycket angivna kriterier. Den enskilde har ju i princip alltid rätt att ta del av en upptagning i den mån den inte blivit just utgallrad, framhåller verket.

Enligt *landsarkivet i Härnösand* bör i andra stycket anges att gallring av upptagning för ADB på det statliga området får ske endast enligt föreskrifter som meddelats av regeringen, riksarkivet eller datainspektionen i samråd med riksarkivet samt att gallring på det kommunala området endast får ske efter beslut av vederbörande kommunala myndighet.

Det samrådsförfarande m. m. som föreslås gälla enligt 8 § tredje stycket diskuteras av några remissinstanser.

Riksarkivet yttrar:

Enligt 8 § 3 st lagförslaget bör myndighet redan vid utformningen av register eller system särskilt beakta behovet av samråd med riksarkivet eller annan arkivmyndighet. Utöver de motiv som i betänkandet anförs för ett samrådsförfarande (s. 68), kan påpekas, att även besparings- och rationaliseringsskäl talar härför. Som dataarkiveringskommittén påvisat, kan betydande vinster göras, om arkivsynpunkterna uppmärksammas på planläggningsstadiet. Det är då ofta möjligt att med enkla medel tillgodose behovet av insyn och vetenskaplig bearbetning av informationen. (Jfr Moderna arkivmedier, SOU 1976:68, s. 16.) Över huvud säkerställes härigenom att hänsyn till gällande bestämmelser tas redan i initialskedet. Senare systemändringar kan därigenom undvikas. Även om arkivmyndigheternas synpunkter – som landsarkivet i Visby framhåller – till en del kan meddelas i ett allmänt hållet cirkulär, kvarstår behovet av en arkivmässig prövning av varje system för sig. Som kommittén framhåller (s. 68), finns det i och för sig skäl som talar för att samrådsförfarandet göres obligatoriskt. I avvaktan på att ytterligare erfarenhet vinnes, kan det dock finnas skäl att tills vidare stanna vid den frivilliga form, som föreslagits i betänkandet.

Landsarkivet i Visby anför:

Avvägningen av hur samrådet bör vara är bekymmersam. Funnes tillräckliga resurser talar starka skäl för ett obligatoriskt samråd. Om man utgår från att resurserna för samrådsförfarandet kommer att vara ganska begränsade kan man ställa sig frågan vad arkivmyndigheterna vinner med ett obligatoriskt samråd, om arkivmyndigheten inte har resurser att meningsfullt sätta sig in i förekommande ärenden.

En tänkbar utväg är kanske att riksarkivet i särskild författning eller PM ger vissa allmänna råd och anvisningar rörande arkivbildning, gallring m. m. och att dessa råd och anvisningar förses med vissa konkreta exempel. Med en sådan författning/PM skulle man också vinna den effekten att riksarkivet underställda arkivmyndigheter fick bättre insikt i ADB-frågor och på sikt möjlighet avlasta riksarkivet i hithörande arbete.

Om riksarkivet väljer att slå in på en sådan väg kan tredje stycket i 8 § få ungefär denna utformning: "Vid utformning av register eller system bör myndighet (även kommunala?) samråda med riksarkivet eller annan arkivmyndighet som riksarkivet anvisar."

I de fall riksarkivet (motsv.), om obligatoriskt samråd föreskrivs, inte får tid att tillräckligt sätta sig in i det aktuella ärendet kan allmän hänvisning ske till ovan föreslagna författning/PM.

Försvarets civilförvaltning och *krigsarkivet* anser att samråd alternativt skall ske med krigsarkivet.

Uppsala kommun anför:

Informationsbehovet ur upptagningar för ADB gäller inte enbart aktuellt material. Allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet är inte tidsbegränsad och den framtida forskningens behov av information om den offentliga sektorn ur ADB-material måste tillgodoses.

Långsiktigt bevarande av information lagrad på magnetband eller annat data-medium kan dock innebära tekniska problem och höga kostnader. För att detta inte ska resultera i en urholkning av handlingsoffentligheten och en oplanerad gallring är det absolut nödvändigt att bevarandefrågorna beaktas vid planering och uppbyggnad av ADB-system samt att kostnaden för framtagning av information och arkivering finns med i kostnadskalkylen för resp. ADB-system. Särskilt viktigt är det att just denna kostnadsaspekt alltid finns med.

8 § i lagförslaget, som föreskriver samråd rörande bevarande och gallring, bör därför kompletteras med uppdrag om samråd med kommunal arkivfunktion där sådan finnes.

3.8 Rätten till anonymitet m. m. (9 §)

DALK:s förslag att det i LUA bör tas in en särskild regel om rätt till anonymitet vid begäran om att ta del av upptagning för ADB biträds endast av ett fåtal remissinstanser. De som är kritiska mot förslaget åberopar främst att nuvarande regler är tillräckliga. Det påpekas också att anonymitetsskyddets innebörd inte är helt klar, varför man inte nu bör lagstifta i denna fråga.

Till de positiva hör *riksförsäkringsverket, stadsarkivet i Malmö, LO, TCO, KF* och *Pressens samarbetsnämnd:*

Riksförsäkringsverket anser i likhet med DALK att det kan finnas särskilda skäl att ta med bestämmelserna om anonymitet i lagen då på grund av säkerhetskraven inom ADB-området särskilda åtgärder kan behöva vidtas för att dessa bestämmelser skall kunna efterlevas. Så har redan skett vid verkets tekniska byrå. *Stadsarkivet i Malmö* anser det riktigt att regeln om anonymitet blir gällande även för kommuner. *LO* anser liksom kommittén att rätten till anonymitet är en av handlingsoffentlighetens viktigaste beståndsdelar, och LO är därför positiv till förslaget att denna princip lagfästs så att den därigenom uttryckligen blir gällande för de kommunala myndigheterna. *TCO* stöder kommitténs uppfattning att rätten till anonymitet för en enskild som vill ta del av allmänna handlingar är fundamental och inte får rubbas. Säkerhetsåtgärderna måste här anpassas efter anonymitetsskyddet. *Pressens samarbetsnämnd* konstaterar med tillfredsställelse att vikten av att skydda den enskildes rätt till anonymitet kraftigt understryks i lagförslaget.

Kammarrätten i Sundsvall anför:

Regler som tar sikte på anonymitetsskyddet finns i allmänna verksstadgan, vilken även om den inte är direkt tillämplig på kommunala myndigheter ändå torde anses vara vägledande för dem. Om det bedöms vara värdefullt för myndigheterna och allmänheten att ha en liknande bestämmelse i den föreslagna lagen finns intet att erinra mot bestämmelsen i sig.

Till de kritiska instanserna hör *domstolsverket*. Verket anför:

Regler om anonymitet finns såvitt avser de statliga myndigheterna i allmänna verksstadgan. Några särskilda bestämmelser avseende de kommunala myndigheterna finns dock inte. Domstolsverket delar kommitténs uppfattning att anonymitetsskyddet har sådant värde att bestämmelser därom bör finnas i lag. Genom en reglering i lag blir anonymitetsskyddet även tillämpligt på de kommunala myndigheterna.

Även om domstolsverket således instämmer i att anonymitetsskyddet behöver lagregleras kan domstolsverket inte dela uppfattningen att en sådan reglering bör ske i en lag avseende enskilds rätt till ADB-upptagningar. Behovet av anonymitetsskydd är givetvis inte starkare för den som vill ta del av ADB-upptagningar än för den som vill ta del av andra handlingar. Domstolsverket anser därför att bestämmelser inte bör tas in i en lag som särskilt reglerar ADB-media utan i en lag med generella bestämmelser om handlingsoffentligheten t. ex. sekretesslagen.

Samma uppfattning har *DAFA*, *generaltullstyrelsen* och *JO*.

DAFA anför:

Som DALK påpekar i specialmotiveringen till paragrafen finns regler om anonymitet i allmänna verksstadgan (8 §). Såvitt DAFA kan bedöma – och som DALK också anger i motiveringen – bör anonymitetsskyddet i stort vara detsamma vid ADB som vid mer konventionella lagringsmetoder. DAFA ställer sig därför återigen något frågande inför att kodifiera redan gällande regler i en ny författning. Om ett behov av förtydligande – i förhållande till allmänna verksstadgans regler – finns då ADB används som hjälpmedel, vore ett tillägg till verksstadgans regler en naturligare lösning.

Även *Svenska kommunförbundet* tar upp behovet av lagreglering såvitt gäller förhållanden inom kommunerna. Förbundets styrelse yttrar:

Enligt styrelsen är det anonymitetsskydd, som utredningen åsyftar, redan inbyggt i den i 2 kap 1 § TF angivna offentlighetsprincipen och utgör en av grundförutsättningarna för att denna princip i praktiken skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt. Rätten till anonymitet för den som önskar att ta del av allmänna handlingar får anses så väl förankrad hos de kommunala myndigheterna att det inte kan anses motiverat att i den föreslagna lagen införa en särskild bestämmelse härom. Ur kommunal synpunkt föreligger därför inte anledning att införa en sådan bestämmelse i den av DALK föreslagna lagen.

Vissa remissinstanser diskuterar mera principiellt anonymitetsskyddets innehåll och ifrågasätter därvid delvis DALK:s övervägande.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet yttrar:

Mot den föreslagna bestämmelsen om *anonymitet* (9 §) i samband med utfående av allmän handling och vad i anslutning därtill uttalas vill fakultetsnämnden framföra vissa erinringar. DALK hävdar bl. a. "rätten till anonymitet är en av handlingsoffentlighetens viktigaste beståndsdelar som inte bör rubbas" (s. 72; se även s. 17 och 70). Det citerade uttalandet är enligt fakultetsnämndens mening inte korrekt. En rätt till anonymitet är inte något moment i den grundlagsfästa offentlighetsprincipen och kan således ej vara någon av dess "viktigaste beståndsdelar". En sådan rätt kan inte betraktas som en nödvändig förutsättning för att offentlighetsprincipen effektivt skall kunna utnyttjas. Redan det förhållandet, att bud kan anlitas och avskrift begäras, ger den som verkligen är intresserad av viss handling men angelägen att inte exponera sitt intresse möjlighet att under bibehållen anonymitet ta del av handlingen i fråga. Även om anonymitetsrätten accepteras i rättspraxis och sedermera också (1977) inskrivits i allmänna verksstadgan (8 §) och ganska nyligen (1978) godtagits av riksdagen i samband med behandlingen av en motion i ämnet (se bet. s. 71), anser fakultetsnämnden med hänvisning främst till säkerhetsaspekterna frågan ej mogen för lagstiftning i denna form.

ADBJ anför:

Enligt DALK är rätten till anonymitet en av handlingsoffentlighetens viktigaste beståndsdelar (s. 72). Påståendet är inte okontroversiellt och bl. a. kan påpekas att anonymitetsskyddet först sent fått författningsstöd och då i en författning på lägre nivå, 8 § allmänna verksstadgan. Man bör också uppmärksamma att framställningar om utlämnanden av allmänna handlingar kan ske genom bulvan, vilket möjliggör för den egentlige intressenten att förbli anonym. Frågan är om inte den viktigaste beståndsdelen i det som brukar kallas "anonymitetsskydd" är rätten att inte behöva uppge för vilket syfte eftersökt information skall utnyttjas. Åtminstone i det hänseendet är "anonymitetsskyddet" av sådan vikt att man kan ifrågasätta om det inte borde komma till klart uttryck i själva grundlagen.

Också *kronofogdemyndigheten i Stockholm* hör till dem som tar upp frågan om anonymitetsskyddet. Myndigheten ifrågasätter om inte anonymitetsskyddet går för långt, och framhåller att det här är fråga om svåra avväganden av principiell natur, som kommittén inte haft att ta ställning till utan endast överfört från annan gällande lagstiftning. Myndigheten anser att en omprövning av dessa frågor än en gång bör komma till stånd, trots deras grundlagskaraktär.

Flera remissinstanser har synpunkter på anonymitetsskyddets närmare utformning och på hur konflikter med säkerhetsintressena bör lösas.

DAFA anför:

Andra stycket i paragrafen behandlar konflikten mellan säkerhet och anonymitet, ett område som inrymmer många svårbemästrade problem. Tyvärr är DALK:s tämligen vaga förslag ej till särskilt stor hjälp vid lösande av problemen. Ej heller ger motiven någon vägledning utan det anges att hur denna konflikt skall bemästras i de enskilda fallen är en praktisk fråga som får lösas på olika sätt vid olika myndigheter, beroende bl. a. på lokalernas utformning, frekvensen av besök m. m.

Kommun-Data AB uppger att bolaget som ansvarigt för drift och underhåll skall tillhandahålla beskrivning av system och register åt allmänheten. Bolaget hanterar dels register för många myndigheter, dels register med information av varierande sekretessgrad. För att företaget skall kunna hantera myndigheternas information betryggande krävs stränga säkerhetsbestämmelser. Varje person som får tillträde till företagets lokaler måste antingen ha egen legitimation och eget passerkort eller skriva in sig i besöksjournalen och bära besöksbricka. Dessa säkerhetsbestämmelser står enligt bolaget i direkt konflikt med anonymitetsskyddet enligt 9 §.

Televerket hänvisar till ett tjänstemeddelande för försvarsmakten (TFG 760346) och fortsätter:

Där föreskriver överbefälhavaren i fråga om militära skyddsföremål att tillträde för att ta del av allmän handling inte får medges till befästning (befästningsområde). Enligt televerkets beredskapsplanläggning skall administrativa enheter ur verket ha verksamhet förlagd till sådana befästningar under beredskapstillstånd och krig, och därvid använda sig av ADB (terminaler). Det måste därför anses vara av vikt även för televerket att man under det fortsatta lagstiftningsarbetet beaktar överbefälhavarens föreskrift, så att denna kan fortsätta att gälla.

RSV yttrar:

Reglerna om anonymitet i förslagets 9 § stämmer inte överens med de föreskrifter för ADB-säkerhet som datainspektionen utfärdat för bland annat centrala skatteregistret. Vid terminalbearbetning till exempel skall registeransvarig innan ADB påbörjas tillse att behörigheten att beordra eller beställa ADB kontrolleras. Vidare sägs att registeransvarig skall registrera och bevara uppgifter som gör det möjligt att för varje tidpunkt under de senast förflutna sex månaderna redovisa den ADB som skett av personregister, vem som beordrat eller beställt sådan ADB, vem som genomfört den, vilka personer som berörs och till vem utdata lämnats. Skall anonymitetsskyddet upprätthållas vid användning av presentationsterminaler måste dessa föreskrifter ändras.

ADBJ anför:

DALK resonerar inte om sambandet mellan säkerhetsskydd i ADB-system och anonymitetsskydd: synpunkterna rör närmast s. k. yttre eller fysiskt skydd såsom lokalernas utformning. Om anonymitetsskyddet uppfattas som en handlingsoffentlighetens viktigaste beståndsdelar bör emellertid konsekvenserna bli långtgående för kraven på ADB-systemens utformning.

Stadsarkivet i Malmö undrar hur länge arkivinstitutionerna skall kunna framhärda med sina besöksligare över forskarna och avkräva dessa med namn och adress undertecknade rekvisitioner av de allmänna handlingar som de vill taga del av i forskarsalarna.

Medborgarrättsrörelsen förklarar att man vill rikta uppmärksamheten på förhållandena i fråga om anonymitet vid patent- och registreringsverket. Organisationen anför:

Om någon vill se en akt i svenska patentverket, måste en beställning göras i skriftlig form under uppgivande av namn. Orsaken synes vara att man vill hålla kontroll på att inte t. ex. svaromål, där en sökande påstått viss tolkning av ett uttryck för att få igenom ett patentkrav, sedermera subtiliseras, så att patentet senare kan tolkas bredare än avsett. Det har förekommit att hela ansökningstexten förkommit, så att det sedan är omöjligt att konstatera om sökanden lagt till något i en senare text, som ej fanns i den ursprungliga. Anonymiteten får emellertid inte åsidosättas av detta skäl. Det är här fråga om ett allmänt problem. Dataregistreringar är inte de enda handlingar, som kan bli fördärvade genom kontakt med allmänheten. Samma praktiska synpunkter torde i vissa fall gälla vid landsarkiven, där kyrkböckernas förslitning väckt betänkligheter, så att allmänheten numera alltmer hänvisas till att använda mikrofilmer i stället för originalen. Anonymiteten bör emellertid inte uppges i detta sammanhang.

Vissa andra frågor berörs i en del remissyttranden.

Försvarets materielverk anmärker att även om någon hos en myndighet begär att få ut vissa uppgifter och därvid förklarar sig avse att utnyttja uppgifterna för att begå brott, myndigheten inte får vägra utlämnande.

RRV frågar sig om ett beslut som innebär avslag på begäran om utlämnande skall ställas till anonym person. Konsekvensen härav torde bli att besvär över beslutet kan anföras av vem som helst, dvs. besvärsrätten i praktiken blir allmän. Då detta inte torde vara önskvärt, bör den person som önskar skriftligt beslut med besvärshänvisning enligt verkets uppfattning också anmodas att uppge sitt namn.

ADBJ anför:

En invändning rör formuleringen av den föreslagna 9 §: Varför används frasen "innehållet i upptagning"? Allmänna verksstadgan använder uttrycket "ta del av allmän handling" och LUA bör på motsvarande sätt formuleras: "ta del av upptagning för ADB". Den föreslagna formuleringen leder tankarna till "uppgift i upptagning", en fras som till sig knyter särskilda problem – – –. Generellt sett är det viktigt att använda klar terminologi eftersom strukturerings- och definitionsproblemen för ADB-systemens del redan i sig själv är svåra och kan skapa förvirring.

3.9 Service och information m. m. (10 §)

Några remissinstanser uttalar sig positivt om DALK:s förslag i fråga om en regel i LUA om service och information. Åtskilliga remissinstanser avstyrker däremot förslaget, främst med hänvisning till att regleringen i bl. a. sekretesslagen uppfyller de krav man kan ställa på myndigheterna.

Förslaget om en särskild offentlighetsansvarig mottas väl av de som yttrar sig i denna fråga.

Till de som uttalar sig positivt om DALK:s förslag hör *kammarrätten i Stockholm, SCB* och *statens provningsanstalt.*

Kammarrätten i Stockholm anför:

Hanteringen av ADB är obestridligen så pass främmande och svår för den vanliga människan, att det framstår som särskilt angeläget att myndigheterna lämnar allmänheten en god service på området. Systemen måste också utformas med detta syfte för ögonen. Annars föreligger en uppenbar risk för att offentlighetsprincipen i praktiken blir urholkad.

SCB yttrar:

Den nya regel som DALK föreslår i 10 § 2 st och som sakligt sett kan kopplas till föreskriften i 6 § 3 p om vilken person hos myndigheten som kan lämna allmänheten närmare upplysningar om användningen av ADB anser SCB vara värdefull för en praktiskt väl fungerande service. I förhållande till de krav som de nyssnämnda paragraferna ställer upp finns f. ö. redan nu inom verket en viss beredskap genom det särskilda kansli för datalagsfrågor som är förlagt till SCB:s verksamhet i Stockholm. Kansliet har redan nu en viktig kontaktfunktion i förhållande till allmänheten då kansliet bl. a. administrerar frågor som rör utdrag enligt 10 § datalagen.

Statens provningsanstalt konstaterar att inom det område som den föreslagna lagen avser att reglera finns en delvis redan utbildad sedvana som i stort överensstämmer med lagförslaget. Anstalten har inte något att erinra mot den föreslagna kodifieringen av de oskrivna regler som talar om hur myndigheterna skall sköta kontakterna med allmänheten.

Till de som på olika grunder helt eller delvis avstyrker DALK:s förslag hör *kammarrätten i Sundsvall, domstolsverket, arbetsgruppen vid datainspektionen, riksförsäkringsverket, DAFA, Svenska kommunförbundet* och *ADBJ.*

Kammarrätten i Sundsvall ifrågasätter om innehållet i paragrafen verkligen har sådan självständig betydelse att paragrafen är nödvändig. Kammarrätten hänvisar därvid till de bestämmelser om service och information som redan finns i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, i allmänna verksstadgan och i den nya sekretesslagen.

Också *domstolsverket* erinrar om den nu gällande regleringen och anför:

Givetvis är det angeläget att myndigheterna ger allmänheten hjälp och råd. Samtidigt är många myndigheters resurser hårt ansträngda och många angelägna arbetsuppgifter får stå tillbaka. Särskilt med hänsyn till det rådande statsfinansiella läget är det därför angeläget att framhålla att myndigheterna i första hand skall fullgöra de uppgifter som åligger dem enligt lagar och instruktioner och att service och information inte generellt sett skall gå före andra arbetsuppgifter.

Riksförsäkringsverket anser i likhet med DALK det befogat att den som vill ta del av en allmän handling i form av ADB-upptagning skall kunna få upplysningar av myndighet om hur vederbörande praktiskt bör gå till väga. Sådana upplysningar har emellertid verket, och säkerligen också andra myndigheter, hittills lämnat. Verket anser det därför tveksamt om en lagbestämmelse behövs på området.

DAFA yttrar:

Även i detta fall inleder DALK den föreslagna paragrafen med en hänvisning till att grundreglerna om allmänna handlingar återfinns i tryckfrihetsförordningen samt i viss mån i sekretesslagen (1980:100). Ånyo ställer sig DAFA frågande inför behovet av föreliggande bestämmelse.

I andra stycket vill DALK ålägga myndigheterna en särskild roll när det gäller enskilds sökande bland ADB-lagrad information. I motiven anger DALK att sökanden behöver också upplysningar om hur han eller hon rent praktiskt skall gå till väga för att få den handling som efterfrågas m. m. Såvitt DAFA kan bedöma måste denna skyldighet åligga myndigheterna oavsett på vilket medium informationen är lagrad. Finns den efterfrågade upplysningen mitt inne i en större samling handlingar av konventionell typ, måste det – både enligt servicecirkuläret, allmänna verksstadgan och nya sekretesslagen – vara myndighetens skyldighet även i detta fall att hjälpa den enskilde i arbetet med eftersökningen. Om denna DAFA:s utgångspunkt är riktig, ter sig en bestämmelse av den typ som föreslagits tämligen överflödig – kanske kan den till och med vara mindre lyckad då en econtrariotolkning eventuellt skulle kunna ge vid handen att denna skyldighet ej skulle föreligga, eller i vart fall vara mindre, då uppgift söks bland konventionella handlingar.

Styrelsen för *Svenska kommunförbundet* uttalar:

Styrelsen är väl medveten om att behov föreligger av information och vägledning från myndigheternas sida för att allmänheten på enklaste sätt skall kunna få tillgång till allmänna handlingar och då framför allt upptagningar för ADB. Den informations- och upplysningsplikt, som sedan gammalt gäller i fråga om allmänna handlingar av traditionellt slag för myndigheterna, får i lika hög grad anses omfatta den ADB-lagrade informationen. Såsom DALK själv påpekar innebär förslaget i denna del inte någon nyhet.

Konjunkturinstitutet påpekar att åtkomligheten av offentligt material för allmänheten – utan höga kostnader – har ett visst samband med vilken grad av bearbetning och allmän presentation av statistisk information av olika slag, som sker. Det gäller att inte bara tillgodose rimliga krav på lättillgänglighet för en bredare allmänhet utan även att tillhandahålla tillräckligt utförliga uppgifter för enskilda forskare och dylikt. Det är här fråga om en avvägning av kraven på tillgänglighet utan speciella kostnader kontra avgiftsbeläggningar av olika statistiska bearbetningar. En relativt generös inställning vad gäller sådan allmän presentation kan enligt institutet också minska de behov av service som DALK har behandlat.

Några remissinstanser riktar kritik mot bestämmelsens närmare utformning, särskilt dess förhållande till TF.

RRV framhåller:

Problem torde uppkomma vid gränsdragningen mellan myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetsprincipen resp. servicereglerna. De skiljaktligheter i handläggningen som normalt föranleds av förhållandet huruvida uppgiften föreligger i muntlig eller skriftlig form kompliceras härvid av oklarheten i begreppet upptagning för ADB.

Kammarrätten i Sundsvall påpekar att hänvisningen till 2 kap. 12 § TF inte är helt adekvat, eftersom detta lagrum innehåller bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling. 10 § första stycket i förslaget bör därför enligt kammarrättens mening redaktionellt ändras till följande: "Bestämmelser om myndighets skyldighet att lämna uppgifter ur bl. a. sådan upptagning för ADB som utgör allmän handling finns i 15 kap. 4 § sekretesslagen."

Arbetsgruppen vid datainspektionen anför:

Vidare sägs i specialmotiveringen till 10 § att "myndigheternas skyldighet att informera om innehållet i allmänna handlingar kräver regler med delvis annan *innebörd* när det gäller upptagning för ADB". Om paragrafens andra stycke inte skall tolkas så att DALK vill föreslå någon ny skyldighet till information om innehållet i myndigheternas ADB-register borde eventuella förändringar endast avse sättet att informera. I annat fall torde resultatet bli att tryckfrihetsförordningens bestämmelser förändras.

Vidare anser arbetsgruppen att 10 § ger upphov till vissa frågor. Här talas dels om "uppgift ur upptagning för ADB och *annan* allmän handling", dels hänvisas utan närmare kommentar till 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 4 § sekretesslagen, trots att begreppet "uppgift" används från helt skilda utgångspunkter.

Även *Medborgarrättsrörelsen* menar att paragrafen bör samordnas med TF:s bestämmelser. *ADBJ* yttrar:

Stadgandet avses handla om service och information, alltså om biträde från myndigheternas sida som faller utanför offentlighetsprincipen. Det är då motiverat att i paragrafen tala om "uppgift ur upptagning" i överensstämmelse med 15 kap. 4 § 1 st sekretesslagen – "uppgift ur allmän handling". Men två problem måste beaktas. För det första kan man fråga sig av vilken anledning den föreslagna 10 § hänvisar till 2 kap. 12 § TF, som ju inte avser serviceåtgärder utan framställningar att få del av handlingar (inkl. upptagningar) på stället. Hänvisningen saknar således logik och man kan – om den skall finnas med – fråga sig varför inte en hänvisning också skall ges till 2 kap. 13 § TF. Detta stadgande handlar bl. a. om rätten att få avskrift eller kopia av *del av* handling. Hänvisningen till tryckfrihetsförordningen i 10 § LUA bör emellertid tas bort.

Det andra problemet har att göra med innebörden av frasen "uppgift ur upptagning". Har det över huvud taget någon mening? En hos myndighet förvarad upptagning är ju varje konstellation av uppgifter som från någon synpunkt hänger samman och som kan genereras ur myndighetens datamängder genom rutinmässiga åtgärder (prop. 1975/76:160, s. 90). En uppgift ur en "vanlig" handling är (1) enstaka data (t. ex. siffror) hämtade ur det fysiska dokumentet eller (2) ur det fysiska dokumentet eller dokumenten härledd information (siffran i dokument A jämförd med siffran i dokument B visar t. ex. att *fler ärenden handlagts* (= uppgift ur handling) under period A än period B). Mot denna bakgrund kan man konstatera att uttrycket "uppgift ur upptagning" kan vara meningsfullt men att det ofta (och på ett sätt som saknar full motsvarighet vid konventionella handlingar) kan vara besvärligt att avgöra huruvida en framställning avser en för en myndighet tillgänglig

upptagning eller en uppgift ur en (tillgänglig eller icke tillgänglig) upptagning. Bedömningen sammanhänger direkt med själva tillgänglighetsbegreppet, dvs. med vad som kan anses vara åtkomligt genom rutinbetonade åtgärder. Är en datauppsättning eller enstaka data åtkomliga på detta sätt föreligger en hos en myndighet förvarad upptagning och man kan då inte tala om "uppgift ur upptagning". Frågan är om begreppet "uppgift ur upptagning" – med dess konsekvenser för insynsmöjligheterna – skall användas på data som inte är separat sökbara men som lätt kan åtkommas som delelement i en tillgänglig datauppsättning av obetydligt större omfattning. Begreppet "uppgift ur upptagning" förefaller meningsfullt och ändamålsenligt framför allt med avseende på (intellektuellt) härledd information ur upptagningar. Det kan anmärkas att också beträffande vanliga handlingar problemet kan föreligga att avgöra huruvida det är fråga om att begära "uppgift ur handling" eller upprättande av en ny handling (jfr RÅ 1978 2:19). Synpunkterna understryker svårigheterna att strukturera och definiera så att offentlighetsreglerna får en enkel och logisk användning på data i ADB-system i full överensstämmelse med sina syften. Det generella problemet är givetvis om en grundlig revidering av terminologin och tänkesätten i 2 kap. TF är av nöden – – –.

Några remissinstanser tar särskilt upp DALK:s övervägande rörande en särskild offentlighetsansvarig vid myndigheterna.

Statens industriverk yttrar:

I 15 kap. 3 § första stycket i sekretesslagen finns kompletterande bestämmelser om enkel hemligstämpling. Därav framgår att hemligstämpel inte är bindande utan egentligen bara utgör en varningssignal till myndighetens personal att handlingen antagligen är hemlig. En bindande prövning av sekretessfrågan kommer till stånd först när någon begär att få taga del av handlingen. Detta förhållande talar för att kontaktytan mot allmänheten måste bestå av en tjänsteman vid myndigheten.

SACO/SR anför:

Det torde vara nödvändigt att myndigheterna låter utbilda särskilda tjänstemän som kan tillgodose allmänhetens krav på insyn i handlingar och information lagrat på ADB-medium liksom att sprida kunskap om vad offentlighetsprincipen innebär. Det är självfallet viktigt att också arbetsorganisationen på den enskilda arbetsplatsen anpassas efter dessa krav.

Landsarkivet i Härnösand upplyser att arkivmyndigheterna efter hand genom att de förfogar över arkivförteckningar för i princip samtliga statliga myndigheter och, i många fall, även över kommunala myndigheters arkivförteckningar, torde bli de institutioner i samhället som kan erbjuda den bästa samlade överblicken över samhällets tillgång på arkivalisk information, oavsett om informationen är lagrad på konventionella medier eller på ADB- och mikromedier. En mera utvecklad upplysningsverksamhet på området kräver dock enligt arkivets uppfattning personell förstärkning av arkivmyndigheterna.

ADBJ tar i sitt yttrande under rubriken "Offentlighetsansvarig" upp

offentlighetsprincipens praktiska tillämpning ur mera principiell synvinkel och anför därvid:

I betänkandet förekommer många uttalanden som rör svårigheterna vid offentlighetslagstiftningens tillämpning ute hos myndigheterna. Det gäller sådant som kunnandet hos handläggarna om lagstiftningen om offentlighet och sekretess och även om anknytande författningar och problem, t. ex. arkiveringsregler och arkiveringsintressen (jfr t. ex. sid. 67). DALK är inte ensam om att ha konstaterat att påtagliga behov föreligger av både allmän och speciell utbildning och av periodisk information till tjänstemännen (jfr sid. 76, 102). I betänkandet behandlas också behovet av att inrätta en särskild central instans som skulle kunna biträda myndigheterna vid prövningen av de ofta svårtillämpade offentlighets- och sekretessreglerna (sid. 99). Dessa problem är generella men i vissa hänseenden särskilt framträdande för ADB-systemens del. Således krävs förhandsplanering och problemgenomgång vid utveckling av ADB-system (jfr f. ö. Ds Fi 1975:3, sid. 70, 72–73): de som är engagerade i systemarbetet måste ha kunskap om offentlighetslagstiftningens krav (jfr 3 § LUA och sid. 101–102). Resonemangen tidigare i detta remissyttrande om konsekvenserna av offentlighetslagstiftningen för ADB-systemens strukturering m. m. visar att svårighetsgraden kan vara hög. Också då det gäller ADB-system i drift förekommer särskilda komplikationer; i betänkandet beaktas bl. a. behovet av att kunna ge allmänheten upplysningar och råd (jfr 6 § p 3 och 10 § LUA).

Ytterligare några svårigheter och hinder för offentlighetslagstiftningens effektivitet förtjänar att uppmärksammas. Kunskaperna om hur reglerna tillämpas i praktiken är fragmentariska. Detta gäller inte minst beträffande förhållandena kring myndigheternas ADB-system. Man kan bl. a. fråga sig hur pass besvärliga och dyrbara de anpassningsåtgärder är som kan komma i fråga enligt 3 § LUA. Man kan också fråga sig vilka kostnaderna blir för att ge allmänheten tillgång till terminaler och hur databaser bör struktureras med hänsyn till olika informationsslag för att möjliggöra åtkomst för allmänheten. Många av dessa frågor är myndighetsspecifika, men genom studium av lösningar i individuella fall lär allmängiltiga slutsatser kunna dras till nytta inte minst för fortsatt lagstiftning.

Ett mer känsligt problem gäller myndigheternas "självförsvar" mot offentlighetslagstiftningen. Det är allmänt känt att insyn kan vålla myndigheterna svårigheter – störa arbetsron, ge för tidig offentlighet åt åtgärder och planer och så vidare. I viss mån har dessa motstående intressen legitimerats och beaktats i tryckfrihetsförordningen men det finns en "gråzon" av tvivelaktiga förfaranden och åtgärder för att hindra insyn (se t. ex. JO 1970 sid. 285). Till en del består problemet i att ansvaret för åtgärder och rutiner kan vara svårlokaliserat och även i brist på klara och öppet redovisade regler för den praktiska tillämpningen av offentlighetslagstiftningen. DALK:s förslag till krav på dokumentation av ADB-system innebär i detta hänseende ett värdefullt komplement till grundlagen.

De nu redovisade problemen och behoven leder till frågan om det är möjligt att genom enkla organisatoriska åtgärder åstadkomma förbättringar. Väsentliga önskemål förefaller vara att sörja för:

(1) att kunskap om offentlighetslagstiftningen hos myndigheterna finns, underhålls, beaktas och delges;

(2) att redovisning sker av myndigheternas åtgärder och erfarenheter vid tillämpningen av offentlighetslagstiftningen, inklusive utarbetande och

underhåll av dokumentation av ADB-system;

(3) att någon finns hos varje myndighet som praktiskt svarar för att (a) utbildning sker inom myndigheten, (b) råd och upplysningar förmedlas internt och externt, (c) rutiner, inte minst datorbaserade rutiner, utvecklas och tillämpas med iakttagande av offentlighetslagstiftningens krav och syften och (d) periodisk redovisning sker enligt punkten 2.

För att tillgodose önskemålen föreslås här att *en funktion som "offentlighetsansvarig" tillskapas* hos, i princip, varje myndighet och i offentlighetshänseende likställt organ. Åtgärden lär kunna genomföras utan att nya kostnader orsakas; tanken är att funktionen skall utövas av befattningshavare som redan finns hos myndigheterna. Vilken befattningshavare som kommer i fråga och, i undantagsfall, om det blir fråga om att inrätta en särskild befattning får avgöras för varje myndighet för sig. Förslagets detaljer, ansvarets närmare innebörd och regleringens närmare utformning lämnas i detta remissyttrande därhän. Det väsentliga är att med utgångspunkt från vissa brister och behov föreslå en principiell nyordning på offentlighetslagstiftningens område. Ett viktigt motiv bakom förslaget är att lagområdet som sådant allmänt uppfattas som ett av vår rättsordnings viktigaste. Det blir därmed särskilt svårt att acceptera osäkerhet, brister i tillämpningen av lagreglerna och svårigheter för allmänheten att utöva sina rättigheter. I jämförelse med områden som konsumentskydd och arbetarskydd är offentlighetslagstiftningen utrustad med ett klent maskineri för sin uppföljning och tillämpning. Åtgärden att tillskapa funktionen "offentlighetsansvarig" ter sig mot den bakgrunden som till och med mycket blygsam. Inte desto mindre kan den genom sin enkelhet bli effektiv och en viktig del av offentlighetslagstiftningen.

3.10 Tillhandahållande av upptagning för ADB

3.10.1 Allmänna regler för myndigheternas ADB-användning (3 §)

DALK:s förslag om allmänna regler om myndigheternas ADB-användning tillstyrks av vissa remissinstanser. Åtskilliga instanser kritiserar reglerna i 3 §. Några av dessa framhåller sålunda att reglerna med hänsyn till andra bestämmelser, såväl i TF som i LUA, blir oklara till sin innebörd och att de dessutom inte leder till någon förbättring av insynsmöjligheterna. Det framhålls att det väsentliga är vilka särskilda åtgärder myndigheterna bör vidta för att tillgodose offentlighetsprincipen. I detta sammanhang pekas också på svårigheterna att anpassa äldre system till de nya reglerna.

Riksförsäkringsverket, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, generaltullstyrelsen, LO, SACO/SR och *Kommun-Data AB* hör till de instanser som i huvudsak ställer sig positiva till DALK:s förslag i denna del.

Riksförsäkringsverket menar att det knappast kan riktas några principiella invändningar mot en sådan allmänt uttryckt föreskrift. Ett införande av den föreslagna lagen torde dock komma att medföra merkostnader och behov av ytterligare personalresurser. Det är därför enligt verket viktigt att kraven inte ställs för högt och att myndigheterna tilldelas erforderliga resurser om de föreslagna bestämmelserna införs.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anför:

Regeln att informationen skall vara tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten är naturlig och viktig. Men det är helt klart att besvär kan uppstå om systemets kvalitet är låg. Det kommer att innebära svårigheter att inom rimlig tid få ut den begärda informationen. Ju bättre system, desto enklare går uppgifterna att ta fram. De elektronikbaserade systemen har snabbheten som ett av de främsta kännetecknen. Därför bör offentlighetsprincipen alltid beaktas vid konstruktionen av system.

Generaltullstyrelsen anser att förslaget preciserar myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetsprincipen. Generaltullstyrelsen konstaterar vidare att en begäran att få ta del av en upptagning för ADB i vidare mån än denna är tillgänglig för myndigheten endast kan tillmötesgås inom ramen för gällande serviceregler.

SACO/SR understryker vikten av att myndigheterna slår vakt om offentlighetsprincipen och att den informations- och upplysningsplikt som sedan gammalt gällt i fråga om allmänna handlingar av traditionellt slag i lika hög grad måste tillämpas i fråga om den ADB-lagrade informationen.

Till de remissinstanser som för fram kritiska synpunkter hör *statens löne- och pensionsverk* (SPV). Verket yttrar:

Enligt SPVs uppfattning bör det ges utrymme för varje myndighet att avväga vilken beredskap som skall hållas för ev. frågor eller anspråk av detta slag. Förekommer erfarenhetsmässigt endast obetydliga eller inga anspråk på uttag ur ADB-registren, bör inga större personella eller maskinella resurser disponeras för att skapa sådan beredskap. I den mån nya system kan konstrueras med här avsedd beredskap tillgodosedd redan från grunden utan nämnvärda merkostnader bör regelmässigt även detta beredskapskrav tillgodoses.

Patent- och registreringsverket anför:

Den föreslagna huvudregeln i 3 § lagförslaget att upptagning för ADB, i den mån hinder inte möter enligt sekretesslagen, skall vara tillgänglig för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten för alldeles för långt så länge inte en klar avgränsning gjorts av vad som är att anse som allmän handling. Även sedan en sådan avgränsning gjorts lär regeln för många myndigheter vara mycket svår eller omöjlig att följa. Inte minst kostnadssidan är allvarlig och för patentverkets del tillkommer lokalproblem som är svårlösta.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför:

Bestämmelser, som innebär att upptagning för ADB alltid skall vara tillgänglig för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten, kan ibland få en hämmande effekt på myndighetens möjligheter att på bästa sätt utnyttja ADB-registren inom sin egen verksamhet. En myndighet kan således tvingas avstå från att utnyttja program och söknycklar, som skulle underlätta och effektivisera verksamheten, därför att användningen av dem för andra ändamål skulle kunna vara direkt olämpligt. Det kan ifrågasättas om det inte borde finnas en möjlighet att använda program och söknycklar

för speciella och samhällsnyttiga ändamål av engångskaraktär inom den offentliga förvaltningen, utan att dessa blev tillgängliga för andra ändamål.

Om en sådan regel införes bör – för att garantera rättssäkerheten och att tillämpningen av en sådan undantagsregel inte blev godtycklig – en förutsättning vara prövning och tillstånd av datainspektionen.

Hovrätten för Västra Sverige kritiserar utformningen av 3 §. Hovrätten anför:

I paragrafens andra punkt föreslås att myndighet skall särskilt iaktta att upptagning för ADB, i den mån hinder inte möter enligt sekretesslagen, skall vara tillgänglig för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten. Innebörden av denna bestämmelse är inte lätt insedd. I specialmotiveringen till paragrafen utsägs inte annat än att bestämmelsen är ett uttryck för principen att tekniken inte får bli bestämmande för den enskildes möjligheter att ta del av myndigheternas information. Ordalagen i bestämmelsen ger närmast vid handen att allmänheten skall tillhandahållas varje icke sekretessbelagd uppgift som finns lagrad på medium för automatisk databehandling, om myndigheten har tekniska hjälpmedel att göra den läsbar. Bestämmelsen ger sålunda intryck av att tillförsäkra allmänheten total insyn i all datalagrad information som inte är hemlig. I motiveringen till 16 § finner man emellertid upplysningen att bestämmelsen i 3 § andra punkten avses skola reglera myndighets skyldighet att utföra programmeringsarbete och att den innebär att myndigheten är skyldig att använda de program som är tillgängliga för myndigheten. I själva verket beskriver bestämmelsen sålunda närmast en av datoriseringen betingad inskränkning av enskilds rätt att ta del av ADB-upptagning. Det framstår alltför motsägelsefullt att detta skall vara betydelsen av en bestämmelse som enligt vad kommittén hävdat skall ge uttryck för principen att ADB-tekniken inte får bestämma handlingsoffentlighetens innebörd. Det vore därför att föredra att myndighets skyldighet att på enskilds begäran använda tillgängliga program kommer till konkret uttryck i lagtexten. Härtill kan fogas den anmärkningen att vad som i fråga om denna skyldighet uttalas i motiven ger utrymme för den knappast avsedda tolkningen att myndighet skulle vara skyldig att använda även program, som enskild ställt till myndighetens förfogande och som av denna anledning finns tillgänglig hos myndigheten.

FOA erinrar om att DALK åberopat vad som i förarbetena till ändringen i 2 kap. TF uttalats om att allmänheten, med de undantag som betingas av sekretess, skall ha tillgång till upptagningar för ADB i samma utsträckning som myndigheten. FOA fortsätter:

Kommitténs referat av motiven till 2 kap. TF är missvisande: några sådana onyanserade uttalanden om allmänhetens tillgång till ADB-upptagningar har inte gjorts i prop. 1975/76:160, vilket torde framgå vid en läsning av departementschefsuttalandet på s. 88–90 i dess rätta sammanhang. Det i detta avsnitt förda resonemanget blev av betydelse främst för bestämning av förvaringsbegreppet i fråga om bl. a. ADB-upptagningar i 2 kap. 3 § andra stycket TF; redan där görs emellertid i stycket andra punkt det undantaget, att upptagning i vissa fall inte skall anses förvarad hos myndighet även om den är tillgänglig för myndigheten för överföring i t. ex. läsbar form,

nämligen om upptagningen ingår i personregister och myndigheten – trots att upptagningen är faktiskt tillgänglig för denna – enligt lag eller förordning eller särskilt beslut (t. ex. av Datainspektionen) som grundar sig på lag (datalagen!) saknar befogenhet att göra överföringen. – Härtill kommer att kriteriet "förvarad hos myndighet" inte är tillräckligt för att ge en upptagning egenskapen av allmän handling samt att en upptagning, som enligt TFs huvudregler (förvarad + antingen inkommen eller upprättad) skulle vara allmän handling, ändå kanske inte har den egenskapen på grund av att någon av undantagsreglerna i 2 kap. 9–11 §§ TF är tillämplig.

FOA har således funnit att 3 § i lagförslaget, som den är formulerad, klart strider mot TF. En tillämpning efter ordalydelsen skulle t. ex. göra av Datainspektionen meddelade föreskrifter, som inskränker myndighets rätt till ADB-uttag, helt verkningslösa. Vidare skulle den i strid mot TF ge offentlighet åt allt ADB-lagrat internt arbetsmaterial hos myndigheterna.

Paragrafen skulle kunna bringas i överensstämmelse med TF genom följande tillägg till fjärde raden efter orden "i den mån" och före ordet "hinder": "... den enligt tryckfrihetsförordningen är att anse som allmän handling och ...".

I anslutning till förslaget till 3 § LUA tar *kommunalföretagskommittén* upp rätten att själv få använda en terminal och anför:

Regeln i 3 § andra punkten att upptagningar för ADB skall vara tillgängliga för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten har avfattats så att den leder avsevärt längre än som f. n. gäller enligt offentlighetsprincipen. Att allmänheten får tillgång till upptagningar för ADB i samma omfattning som myndigheten innebär att den får en rätt att via de för myndigheten öppna terminalerna fritt söka och ta del av alla de i myndighetens olika datasystem lagrade upptagningarna för ADB, i den mån sekretesslagen ej utgör hinder för detta. Offentlighetsprincipen, sådan den anges i 2 kap. TF, medger ej ett sådant generellt förfogande över allt tillgängligt material hos en myndighet. Enligt denna grundsats är myndighet ej skyldig att göra annat än att tillhandahålla sökanden en eller flera av denne angivna handlingar. Vill man gå härutöver och ge allmänheten samma möjligheter att gå runt hos en myndighet och leta efter material som en hos myndigheten anställd och myndigheten underordnad tjänsteman har, måste ett sådant ställningstagande bygga på ingående överväganden om hur myndigheterna skall under sådana omständigheter kunna fungera effektivt. I nuvarande läge anser sig kommittén böra avstyrka förslaget i denna del.

Också *ADBJ* diskuterar utformningen av 3 § från mera principiell synpunkt och yttrar därvid:

Frågan vilka skyldigheter myndigheter har enligt gällande rätt att utforma ADB-system med hänsyn till offentlighetslagstiftningen är oklar. Den likställighetsprincip som DALK uttrycker i stadgandets andra punkt är i sig själv tämligen innehållslös. Den bygger på definitionen av en upptagning som en konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter vilken är faktiskt tillgänglig för en myndighet (jfr prop. 1975/76:160, sid. 88). Data som på detta sätt är tillgängliga för en myndighet skall i princip också vara tillgängliga för allmänheten. Att enbart konstatera detta leder inte särdeles långt. Det intressanta är, som DALK i olika sammanhang berör, vilka *särskilda åtgärder* som skall eller bör vidtas för att tillgodose offentlighets-

principen. Det gäller sådant som "hjälpregister" (jfr sid. 54 i betänkandet och nedan), kostnader för datauttag, möjligheter att själv söka vid terminal och möjligheter för sökande att vara anonym. Framför allt kommer man in på de problem som rör ADB-systemens strukturering i stort. Här möter frågan om en myndighet är *skyldig* att organisera data och program så att upptagningar kan göras tillgängliga utan att sekretessbelagda data röjs. Bland annat ett regeringsrättsutslag från år 1976 stödjer antagandet att en sådan skyldighet föreligger enligt gällande rätt (R 76 2:70). Märk att problemet inte enbart gäller direkt terminalåtkomst utan också framställningar om *utskrifter av kompletta filer*. Här föreligger en klar skyldighet att vidta åtgärder för att kunna utesluta delar/data som inte får lämnas ut (2 kap. 12 § 1 st och 13 § TF). En sådan skyldighet får betydelse också för resonemangen om allmänhetens möjligheter att på egen hand söka via terminal.

Vad kan en skyldighet att beakta sekretessregler innebära mer i detalj? Upptagningsbegreppets relativitet skapar givetvis svårigheter: det är ofta inte möjligt att förutse alla meningsfulla datakombinationer som utgör allmänna handlingar och bedöma dem från sekretessynpunkt (jfr prop. 1975/76:160, sid. 90). Vad man har att diskutera är bl. a. organisation av databaser i filer med olika status i sekretesshänseende. Vissa filer kan således vara generellt sekretessbelagda (med möjligheter till omprövning), vissa kan utmärkas som potentiellt känsliga – dvs. varje uttag av upptagningar måste granskas, och vissa kan bestämmas vara öppna så att till och med egen sökning från terminal får anses riskfri från sekretessynpunkt. Dessa frågor kräver fortsatt ingående studium och ytterligare klarläggande i lag.

Medborgarrättsrörelsen anser att formuleringen "skall vara tillgänglig för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten" rimligen måste betyda att en medlem av allmänheten måste kunna skriva ett sökprogram för datorn, alldeles som myndigheten kan göra. Det faktum att vederbörande i så fall måste besitta särskild sakkunskap är utan betydelse. Även vad gäller traditionella allmänna handlingar kan ju sökande behöva särskild kunskap för att kunna utnyttja dem, framhåller organisationen.

Skogsstyrelsen menar att en regel med det innehåll som finns i 3 § möjligen kan vara av visst värde men att den bör tas in i allmänna verksstadgan.

Några instanser tar upp frågan om anpassning av existerande system till nya regler.

Vid utformningen av nya register måste enligt *skolöverstyrelsens* uppfattning hänsyn givetvis tas till den långt gående rätten för allmänheten att ta del av offentliga uppgifter. Detta torde inte alltid ha beaktats vad gäller redan i bruk varande register. Det kan därför befaras, att kostnaderna för att tillgodose offentlighetsprincipens krav kan bli avsevärda vad gäller dessa register. Skolöverstyrelsen anser att det möjligen av det skälet finns anledning att göra åtskillnad mellan gamla och nya system.

RDF anser att system successivt bör anpassas till DALK:s krav i den takt de av andra skäl görs om.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet påpekar att DALK i flera sammanhang framhåller att offentlighetsprincipen måste beaktas då

ADB-system utvecklas och införs (se bl. a. s. 53, 55, 78 och 85). Lagtexten kan på denna punkt uppfattas som oklar och möjligen missvisande. Därför bör enligt nämnden 3 § kompletteras så att den inleds "Införande och användning av ADB-system...."

En liknande uppfattning har *ADBJ.*

3.10.2 Allmänna synpunkter i fråga om tillhandahållande på stället (11–14 §§)

DALK:s förslag till bestämmelser om tillhandahållande av ADB-upptagningar på stället har föranlett många kommentarer från remissinstanserna. Vissa instanser tillstyrker rent allmänt förslaget i denna del med motivering främst att en sådan reglering bidrar till en enhetlig tillämpning av nuvarande regler. Åtskilliga instanser kritiserar förslaget bl. a. därför att bestämmelserna i LUA kan komma i konflikt med främst bestämmelser i TF. En del instanser anser att reglerna inte bör avse endast ADB-upptagningar.

Många remissinstanser är kritiska till 11, 12 och 13 §§. Därvid uttalas att 11 § endast slår fast något som är uppenbart, nämligen att en upptagning som redan finns i läsbar form inte behöver skrivas ut. En del instanser anser att de närmare preciseringar som ges i 12 § skapar otydligheter och konflikter med andra bestämmelser i LUA och TF. Vissa instanser menar också att undantagsbestämmelserna är alltför långtgående.

I fråga om 14 § LUA är remissutfallet splittrat. Många instanser anser att paragrafen är viktig därför att den ökar handlingsoffentligheten. En del instanser anser att möjligheterna till undantag från skyldigheten att ge allmänheten fri tillgång till terminaler är alltför långtgående. En större grupp remissinstanser riktar kritik mot DALK:s förslag i denna del. Vissa instanser menar att DALK har utgått från en felaktig tolkning av TF. Andra menar att paragrafen endast medför ökande kostnader och andra besvär för myndigheterna utan att i praktiken innebära någon förbättring för allmänheten. Det framhålls att många personer saknar de tekniska kunskaperna som behövs för att kunna manövrera en terminal. Flera myndigheter ser problem när det gäller skyddet av sekretessbelagda uppgifter. Säkerhetsfrågorna sägs vidare kunna kräva särskilda åtgärder.

Till de remissinstanser som rent allmänt uttalar sitt stöd för DALK:s förslag i fråga om tillhandahållande på stället hör *riksarkivet.* Sålunda anser riksarkivet att förslaget skulle lägga grunden för ett mer enhetligt tillvägagångssätt vid utlämnande av upptagningar för ADB. En sådan enhetlighet är från flera synpunkter önskvärd, varför riksarkivet även av det skälet tillstyrker LUA. *AMS* uttalar som sin mening att DALK ger en bra redovisning av de regler och den praxis som gäller på området. Liksom DALK anser AMS att det är viktigt att formerna för tillhandahållandet av upptagningar för ADB regleras. Här har både den enskilde och myndighe-

terna fördelar att vinna. AMS har inte något i sak att erinra mot det DALK föreslår utom när det gäller 14 § i lagförslaget. Enligt AMS:s mening bör dock reglerna samordnas på ett bättre sätt med 15 kap. sekretesslagen. Även *ALFA* uppger sig i princip biträda DALK:s förslag i denna del.

Statens löne- och pensionverk finner det naturligt att en myndighet som använder sig av ADB i sin verksamhet lämnar ut de ADB-lagrade uppgifterna på det sätt som är lämpligast. Det vanligaste sättet för tillhandahållande av uppgifterna är i regel utskrift. Utlämnande av uppgifter på maskinläsbart medium – vanligen magnetband – ökar emellertid snabbt efterhand som uppgifterna används för samkörning och bearbetning i andra system. Överföring via tråd kommer med införande av det allmänna datanätet med tiden att ske i ökande omfattning.

Bland de kritiska instanserna återfinns *kammarrätten i Stockholm* som ser det som tveksamt om några egentliga vinster uppkommer genom de preciseringar som 13, 14 och 17 §§ innehåller i förhållande till 2 kap. 12 § TF. Bl. a. bör undvikas att tillämpningen i aktuella hänseenden blir olika i fråga om ADB-upptagningar och andra handlingar. Inte heller *Kommun-Data AB* anser att det behövs någon särskild reglering för ADB-uppgifter eftersom sådana upptagningar i TF jämställs med konventionella handlingar. För tillgodoseende av offentlighetsprincipen anser bolaget att det är oväsentligt om myndigheten lämnar ut informationen i form av utskrift på papper, på mikrokort, på bildskärm eller på annat sätt i läsbar form.

DAFA framhåller att innehållet i 11–13 §§ återfinns mer eller mindre exakt på skilda ställen i 2 kap. TF. I den mån det anses att vissa regler i TF är så komplicerade till sin natur att praktiska tillämpningssvårigheter uppstår bör, enligt DAFA:s uppfattning, möjligheter till förtydligande finnas inom ramen för befintlig verksstadga och servicecirkulär.

Göteborgs kommun har uppfattningen att DALK:s förslag till preciseringar i fråga om tillhandahållande av uppgifter inskränker motsvarande regler i TF och därmed får anses konstitutionellt tveksamma. Om förslaget ändå genomförs, skapas enligt kommunen sannolikt fler möjligheter att vägra utlämnande av lagrad information.

Styrelsen för *Svenska kommunförbundet* yttrar:

Enligt styrelsens uppfattning innebär de föreslagna bestämmelserna i vissa avseenden en hänvisning till nuvarande regler i TF om tillhandahållande av allmänna handlingar och i andra avseenden en redovisning av gällande rättspraxis på området. Såsom ovan framhållits är styrelsen för sin del tveksam till värdet av att enbart i sådant förtydligande syfte från tryckfrihetsförordningen och gällande praxis överföra särskilda bestämmelser till den särskilda lag som DALK förordar. Utvecklingen inom dataområdet går dessutom så snabbt att flera av de bestämmelser, som DALK föreslår, löper risk att snart bli föråldrade. Andra bestämmelser åter, t. ex. vad som förstås med betydande hinder enligt 12 § och med närbelägen myndighet enligt 13 § i det framlagda lagförslaget, är så allmänt hållna att de inte ger erforderlig

vägledning utan kan komma att ställa myndigheterna inför betydande tolkningssvårigheter.

Pressens samarbetsnämnd anför:

Med hänsyn till att den offentliga sektorn starkt vuxit i omfattning samtidigt som volymen av ADB-baserade uppgifter ständigt ökar föreligger en betydande risk för att offentlighetsprincipen kommer att urholkas om de ADB-baserade uppgifterna endast tillhandahålls på stället eller mot avgift utlämnas i form av kopia av datamedium. För att främja en effektiv tillämpning av offentlighetsprincipen är det enligt samarbetsnämndens mening nödvändigt att ge bl. a. massmediernas redaktioner möjlighet att med datateknik on line få tillgång till alla offentliga uppgifter som är ADB-baserade. I sitt remissyttrande den 9 november 1978 över DALK:s betänkande Personregister – datorer – integritet (SOU 1978:54) begärde nämnden att DALK skulle lägga fram förslag som gjorde det möjligt för varje massmedieredaktion att inom loppet av några år när som helst kunna med bildskärmsteknik göra en genomgång on line av alla uppgifter som är offentliga hos myndigheterna. Nämnden framhöll även att om TF 2:13 skulle innebära att myndigheterna kan hindra att offentliga uppgifter överförs med datateknik on line till tidningsredaktionerna borde grundlagen ändras.

Samarbetsnämnden beklagar att DALK inte framlagt förslag till lagregler som medger att den ovan formulerade målsättningen kan uppnås. Samtidigt vill nämnden emellertid uttrycka sin tillfredsställelse med att kommittén genom det framlagda lagförslaget underlättat för lagstiftaren att senare ta ytterligare steg i den riktning som nämnden förordat.

Enligt *socialstyrelsens* uppfattning bör det i 11–14 §§ finnas en hänvisning till 2 kap. 12 § TF.

3.10.3 Överförande till läsbar form (11 §)

DALK:s förslag har föranlett kommentarer som i huvudsak är kritiska.

Medborgarrättsrörelsen anför i fråga om 11 §:

Vad beträffar regeln i första stycket bör uppmärksammas att, om myndigheten skall kunna erbjuda sökanden en läsbar version, förutsättningen är att det rör sig om den senast uppdaterade versionen och inte om någon utskrift som representerar registrets tillstånd för någon tid sedan.

Vad gäller andra stycket frågar man sig, om det inte övertänkts att ett dataregister numera med största lätthet kan presenteras med datauppgifterna ordnade på olika sätt, t. ex. i kronologisk ordning, bokstavsordning eller i någon annan ordning beroende på uppgifterna i registret. Dylik sökning sker med mycket enkla och snabba program. Vad gäller sekretessbelagda uppgifter är det ingenting märkvärdigt att lägga in spärrar, så att de endast kan åtkommas av personer, som besitter viss nyckel. En motsägelse synes föreligga mellan detta stycke och 3 § sista meningen, för den händelse ej ordet "tekniskt hjälpmedel" skall tolkas synnerligen inskränkt såsom en fråga, om en bildskärm eller en skrivare skall få användas.

Socialstyrelsen anmärker att det i åtskilliga fall kan vara så att den efterfrågade informationen – förutom på ADB-medium – även finns i form

av ifyllda blanketter eller enkätformulär. Enligt socialstyrelsens uppfattning kan det vara rationellt att i sådana fall i stället ställa dessa blanketter eller formulär till den enskildes förfogande. Som paragrafen nu är formulerad synes detta inte vara tillåtet, dvs. en enskild kan alltid begära att få ta del av en upptagning för ADB. Styrelsen föreslår därför att ifrågavarande bestämmelse utvidgas till att även avse primärmaterialet till upptagning för ADB.

Hovrätten för Västra Sverige noterar att kommittén enligt motiven till första stycket velat slå fast att en myndighet inte behöver tillhandahålla uppgifter från ADB-upptagning om uppgifterna redan finns i form av utskrift. Denna avsikt bör komma till mera konkret uttryck i lagtexten. Som förslaget har avfattats innehåller det enligt hovrätten den närmast truistiska regeln att myndigheten inte är skyldig att göra det läsbara läsbart.

Kammarrätten i Sundsvall påpekar att det i specialmotiveringen till 11 § talas om tillhandahållande av uppgifter från en upptagning för ADB, medan bestämmelserna i paragrafen tar sikte på sättet att tillhandahålla en upptagning för ADB. Detta kan ge upphov till oklarheter i tillämpningen. Förslaget i dessa delar kan sägas klart illustrera behovet av en definition av begreppet upptagning för ADB, anser kammarrätten.

Värnpliktsverket anför:

Upptagning som på begäran av enskild skall tillhandahållas på stället behöver enligt 11 § inte överföras till läsbar form om den redan finns i sådan form hos myndigheten. För att undvika tolkningsproblem bör övervägas att ändra formuleringen av paragrafens första stycke, t. ex. genom att byta ut "även" mot det temporala "redan".

ADBJ yttrar:

Formuleringen av första stycket kan vara kryptisk för den som inte är insatt i terminologi och problem: koncist uttryckt – 'finns upptagning i läsbar form behöver den inte överföras till läsbar form'. Frågan är om man inte i en lag som har till huvudsyfte att förklara och konkretisera bör välja en formulering som är mer klargörande: "Finns upptagning för ADB, som på begäran skall tillhandahållas på stället, i form av utskrift hos myndigheten är denna inte skyldig att tillhandahålla upptagningen genom terminal" (jfr sid. 83).

Den valfrihet beträffande sättet för tillhandahållande, som tryckfrihetsförordningen enligt DALK ger myndigheterna, är inte utan problem och inte fri från invändningar. Hur skall man t. ex. se på valfriheten i förhållande till skyldigheten att "genast eller så snart det är möjligt" ge tillgång till en upptagning på stället? Tillgång via terminal kan vara lätt att omgående ge medan utskrifter och utlistningar kan vara svårare att lokalisera och ta fram. Skall valfriheten begränsas genom kravet på snabbhet? Man kan i det sammanhanget notera att hänvisning till annan myndighet inte får vålla sökanden beaktansvärd olägenhet (2 kap. 12 § 2 st TF). Frågan kan ställas mer generellt genom att fokuseras på utskrifter som *ett sämre alternativ* att ta del av upptagningar än presentation via terminal. Det gäller *mer* än sådant som huruvida utskriften och den maskinläsbara versionen överensstämmer med avseende på aktualitet, förståelighet (jfr 10 § datalagen och prop.

1973:33, sid. 139), informationsstruktur och informationsinnehåll. Det kan således därtill vara ett från praktisk synpunkt dåligt eller till och med värdelöst alternativ att beredas tillgång till omfattande utskrifter av filer då intresset består i att leta fram och jämföra vissa datakonstellationer (upptagningar). Den fråga som här möter gäller också rätten att själv använda terminal.

Pressens samarbetsnämnd säger sig med hänsyn till massmedieredaktionernas behov av tillgång on line till ADB-baserade uppgifter inte kunna godta regeln i 11 § som ger en myndighet rätt att hindra tillhandahållande genom terminal om en utskrift av upptagningen för ADB finns tillgänglig på stället. Nämnden föreslår att TF i detta hänseende ändras till förmån för en mer positiv tillämpning av offentlighetsprincipen.

Svenska försäkringsbolags riksförbund anser att beställarens önskemål när det gäller val av medium för utlämnande bör respekteras. Om alternativa leveransvägar finns bör beställarens synpunkter beaktas. I vilken omfattning ev. samkörning av en myndighets och en beställares ADB-information kan äga rum får självfallet avgöras med hänsyn till datalagen när det gäller personuppgifter.

3.10.4 Betydande hinder (12 §)

Den av DALK föreslagna bestämmelsen i 12 § LUA, som anger i vilka fall handlingar inte behöver utlämnas på stället, har mötts av kritik från remissinstanserna. Även de instanser som godtar bestämmelsen har vissa invändningar mot den.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anför sålunda att paragrafen kan kritiseras för att den i så hög grad överlämnar åt myndigheterna att göra olika avvägningar. Länsstyrelsen kan inte finna att det är möjligt att ge mer preciserade regler. Förhållandena är så skiftande att stor flexibilitet är nödvändig. *LO* förklarar att det inte finns någon invändning mot det framlagda förslaget till precisering av TF:s bestämmelse. LO framhåller dock att tillhandahållandet av handling skall vara huvudregel och undantag från huvudregeln bara får åberopas vid verkligt brådskande tjänsteåligganden etc. Till följd härav bör 12 § i kommitténs lagförslag ändras så att "Myndighet är skyldig att tillhandahålla upptagningen för ADB på stället, dock ej om betydande hinder möter – – –". *TCO* menar att bestämmelsen är mycket allmänt hållen. Det är emellertid ytterst väsentligt att endast verkligt bärande sakskäl får åberopas som motiv för undantag från huvudregeln om att upptagning för ADB skall tillhandahållas på stället genast eller så snart det är möjligt. Enligt *KF:s* uppfattning finns det risk för att reglerna om tillhandahållande på stället och då framför allt 12 § kan leda till en oenhetlig och snäv tillämpning av offentlighetsprincipen. Huvudregeln bör slås fast tydligare. Myndigheten skall således tillhandahålla upptagning för ADB i

samma utsträckning som om handlingen varit i annan form än upptagning för ADB.

Åtskilliga remissinstanser kritiserar den uppräkning av omständigheter som skall kunna beaktas av myndigheterna som "betydande hinder".

Hovrätten för Västra Sverige anför:

I den allmänna debatten har inte sällan uttryckts farhågor för att myndigheterna i alltför stor utsträckning skall begagna sig av den i tryckfrihetsförordningen föreskrivna möjligheten att vägra tillhandahållande av ADB-upptagning, om betydande hinder möter. En noggrann bestämning av begreppet betydande hinder genom lagtext och motivuttalanden har därför varit en angelägen uppgift för kommittén. Mot denna bakgrund är det överraskande att finna att kommittén intagit den ståndpunkten att längre gående preciseringar än sådana som upptagits i förevarande paragraf skulle innebära risk för faktiska inskränkningar i handlingsoffentligheten och därför inte vara lämpliga. Kommittén uttalar vidare att det även framgent bör överlåtas åt myndigheterna att från fall till fall avgöra innebörden av begreppet betydande hinder. Hovrätten kan emellertid inte inse att bättre än att nu genom klargörande lagstiftning vägleda myndigheterna fram till en enhetlig rättstillämpning skulle vara att – vilket synes vara kommitténs avsikt – någon gång i framtiden lösa lagstiftningsuppgiften genom en kodifiering av den ytterligare praxis som fått utveckla sig tämligen fritt.

Det första exempel kommittén i lagtexten lämnar på begreppet betydande hinder är "andra mera brådskande tjänsteåtgärder". Kommittén synes härmed ha avsett att en avvägning skall göras mellan angelägenheten av myndighetsarbetets behöriga gång och den enskildes intresse av upplysning. Det måste emellertid enligt hovrättens mening möta avsevärda svårigheter att avväga så inkommensurabla storheter inte minst om man beaktar att myndigheter inte får avkräva sökanden uppgift om syftet med hans begäran. Vad kommittén härutinnan avsett är emellertid oklart, då bristande överensstämmelse föreligger mellan lagtext och motiv. I lagtexten talas om mera brådskande tjänsteåtgärder medan motiven använder uttrycket mycket brådskande tjänsteåtgärder. Svårt att förstå är också vilken självständig betydelse denna möjlighet att hänvisa till brådskande tjänsteåtgärd har i förhållande till den generella föreskriften i 17 § att uppgift skall tillhandahållas så snart det är möjligt av hänsyn till arbetets behöriga gång. Kommitténs andra exempel på betydande hinder är att upptagningen inte kan avvaras till följd av mera brådskande tjänsteåtgärd. Härmed har lagtexten inte tillförts något nytt. Det andra exemplet är endast ett specialfall av det första. Det tredje exemplet tillför heller inte paragrafen något annat än den självklarheten att myndigheten inte är skyldig att tillhandahålla upptagning för ADB, om den saknar erforderliga tekniska hjälpmedel härtill. Avslutningsvis föreslår kommittén att "annan därmed jämförlig omständighet" skall vara betydande hinder utan att denna inskränkning alls berörs i motiven. Hovrätten kan inte finna annat än att den föreslagna lagstiftningen på denna punkt är otillräcklig.

Förvaltningsrättsutredningen har ingen invändning mot syftet med bestämmelsen men ställer sig något tveksam till förslagets avfattning. Det innehåller väl mycket av upprepningar av vad som redan sägs i TF, och man kan fråga sig om det i sak tillför något nytt av värde för förståelsen av TF. I vissa avseenden

kan det enligt kommittén rent av ifrågasättas om förslaget helt överensstämmer med innebörden av TF. *RRV* anser att det är tveksamt om exemplifieringen av "betydande hinder" är heltäckande. Komplettering av lagrummet bör ske med att avsevärda merkostnader utgör hinder därest den enskilde ej kan bidra till kostnadernas täckande eller till att begränsa dessa.

ADBJ yttrar:

För § 12:s del kan man ifrågasätta urvalet av förtydliganden. Vad innebär det att en "upptagning inte kan avvaras till följd av andra mera brådskande tjänsteåtgärder"? Detta måste väl i första hand gälla utskrifter av upptagningar och inte upptagningar som sådana (naturligtvis kan man tänka sig att t. ex. ett flexskiveminne fysiskt är upptaget på annat håll för t. ex. kopiering). Den precisering som däremot bör göras (om man vill följa DALK:s linje, jfr kommentarerna nedan) är att uttryckligen nämna risken för att upptagning förvanskas eller förstörs, jfr betänkandet sid. 78–80 och 82 ("handlingens behöriga vård"). Också i detta fall rör det sig om ett med grundlagen förenligt hinder (jfr t. ex. Håkan Strömberg, Handlingsoffentlighet och sekretess. Lund: Studentlitteratur 1980, sid. 42) och det har långt större relevans för ADB-upptagningarnas del än det exempel på hinder som här föreslås utgå.

Ett frågetecken i stort kan sättas för den utformning DALK valt att ge 12 § LUA. Synsättet kan skiftas så att man lägger vikt vid begränsningarna av myndighets möjligheter att åberopa hinder. Man kan då ifrågasätta om inte stadgandet bör innehålla en upplysning om enskilds möjligheter att undanröja hinder (genom att bidra till kostnader, genom att ordna maskintid, genom att tillhandahålla datorprogram och eventuellt på andra sätt). Här möter således åter frågan varför man i LUA väljer att förtydliga i vissa hänseenden medan andra lämnas därhän. Bör man klarare än DALK gjort precisera urvalsgrunderna? Går man vidare på denna linje och diskuterar t. ex. om det bör förtydligas att hinder kan åberopas endast *så länge* (jfr "om") det består och att myndigheter inte obehörigen kan fördröja tillhandahållande på stället når man emellertid snart den gräns där det blir fråga om ändringar i själva tryckfrihetsförordningen. Det finns skäl som talar för att den gränsen bör överskridas.

Statens lantmäteriverk ställer sig frågande till den vaga formulering som DALK använt i sitt resonemang beträffande den situation i vilken kostnaderna kan åberopas som hinder mot tillhandahållande på stället. Innebörden i begreppet "avsevärda kostnader" bör enligt verket preciseras, och det bör av lagmotiven framgå att sådana kostnader är "annan därmed jämförlig omständighet" till ledning för myndigheternas tillämpning.

Journalisthögskolan i Göteborg anför att uttolkningen av begreppet "betydande hinder" framstår som ett opåkallat tillhandagående med anvisningar för myndighetsutövare om på vilka grunder insyn kan vägras. Det framstår för högskolan som något inkonsekvent att en liknande redogörelse för begreppet "så snart det är möjligt" inte förekommer i 17 §. Där är emellertid fråga om enskilds rätt, och motsvarande omsorg synes då inte ha varit påkallad. I avsikt att skapa balans mellan dessa lagrum bör de detaljerade anvisningarna i 12 § utgå. De är ägnade att stimulera till

undanflykter i strid med TF, anser högskolan. Förslaget synes vilja lagfästa de hinder som en myndighet kan åberopa för att hindra eller försena information. Högskolan anmärker att ålägganden som garanterar informationsflödet till massmedier och enskilda inte förekommer i motsvarande utsträckning.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anför i fråga om paragrafens beskrivning av "betydande hinder":

Dessa inskränkningar gör att myndigheten i praktiken kan hänvisa till den interna arbetsorganisationen som skäl för att vägra utlämnande. Om den föreslagna lagen skall ha någon mening borde perspektivet tvärtom vara att myndigheten har skyldighet att ordna sin verksamhet så att alla ADB-upptagningar, utom dem som faller under sekretesslagen, utan svårighet kan tillhandahållas.

Pressens samarbetsnämnd anser att de "betydande hinder" som beskrivs i paragrafen knappast uppkommer i någon större omfattning, om myndigheterna använder sig av modern ADB-teknik. Paragrafen bör därför ges en mycket mer inskränkt skrivning.

Medborgarrättsrörelsen förordar att ordet "mera" ersätts med "mycket" eller liknande. Uppenbarligen finns nämligen, säger organisationen, en frestelse hos varje myndighet att finna varje tjänsteåtgärd, oavsett hur obetydlig, är mera brådskande än ett tillhandagående av allmänheten.

3.10.5 Hänvisning till annan myndighet (13 §)

DALK:s förslag i fråga om utlämnande av upptagning för ADB hos annan närbelägen myndighet har också rönt viss kritik från de remissinstanser som yttrar sig i denna del.

Hovrätten för Västra Sverige gör ingen erinran mot kommitténs förslag till precisering av begreppet närbelägen myndighet och andra hithörande delar av 2 kap. 12 § TF men finner det anmärkningsvärt att lagstiftningen öppnar möjlighet för en myndighet att hänvisa sökande till en annan myndighet i det fall inget eller obetydligt hinder föreligger för myndigheten att genast tillhandahålla ifrågavarande ADB-upptagning.

Förvaltningsrättsutredningen har ingen erinran mot syftet med bestämmelsen men är något tveksam till förslagets avfattning, t. ex. om uttrycket "närbelägen myndighet" i TF bör ges en så vid tolkning som DALK:s förslag innebär.

Pressens samarbetsnämnd menar att 13 § inte står i överensstämmelse med modern ADB-teknik. Om en myndighet har en upptagning för ADB förvarad hos en myndighet på en annan ort och den finns tillgänglig i läsbar form på denna ort, är det enligt nämnden rimligt att begära att den förstnämnda myndigheten tillhandahåller en terminal för uppkoppling till den myndighet som förvarar upptagningen.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att regeln är alltför allmänt formulerad och ger den enskilde en alltför svag ställning.

ADBJ anmärker mot formuleringen "närbelägen myndighet på samma eller angränsande ort" och anför:

Logiskt måste formuleringen innebära att en myndighet på samma ort alltid anses närbelägen. Språkligt kan missförstånd orsakas genom att satsen kan uppfattas så att det finns anledning att skilja mellan närbelägna och icke närbelägna myndigheter på samma ort. Problemet (som inte är stort) löses enklast genom att ordet närbelägen slopas; dess uppgift är ju endast att formellt anknyta stadgandet till 2 kap. 12 § 2 st TF.

3.10.6 Tillhandahållande av terminal (14 §)

DALK:s förslag om en reglering av rätten för enskilda att själva få använda myndigheternas terminaler tillstyrks av *JK*, *hovrätten för Västra Sverige*, *kammarrätten i Stockholm*, *domstolsverket*, *rikspolisstyrelsen*, *SARI*, *DAFA*, *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *rektorsämbetet vid Uppsala universitet*, *centrala studiestödsnämnden*, *ALLFA*, *lantbruksstyrelsen*, *fiskeristyrelsen*, *JO*, *Stockholms kommun*, *LO* och *Medborgarrättsrörelsen*.

Lantbruksstyrelsen förklarar att den förcslagna regeln kan vara diskutabel men anser att det från offentlighetssynpunkt är principiellt riktigt att medge den enskilde en sådan möjlighet. *Medborgarrättsrörelsen* anser att paragrafen innebär en viktig förbättring.

Många av de remissinstanser som uttalat sig positivt om DALK:s förslag i denna del tar upp de sekretess-, säkerhets- och andra problem som är förenade med att enskilda får tillgång till myndigheternas terminaler.

Kammarrätten i Stockholm anser att DALK:s förslag är väl avvägt och anför:

Det är önskvärt, att de möjligheter som ADB-tekniken erbjuder utnyttjas för att underlätta den praktiska tillämpningen av offentlighetsprincipen. Särskilt intresse tilldrar sig metoden att hålla s. k. presentationsterminaler till förfogande för allmänheten. På en sådan terminal kan den enskilde själv fritt söka i det material som databasen innehåller utan risk för ingrepp i basen. En förutsättning är självfallet att sekretessbelagd information inte är åtkomlig i denna. Vad som särskilt talar för en ordning med fri sökning över presentationsterminal är det förhållandet att därmed fri tillgång åter kan erhållas till diariet, något som är väsentligt från offentlighetssynpunkt.

Liksom justitiedepartementet har kammarrätten skaffat sig en presentationsterminal. Den hålls allmänheten till handa i den utsträckning som begärs och som inte hindrar den behöriga gången av domstolens eget arbete. Arrangemanget har fungerat väl. Kammarrätten är emellertid medveten om att svårigheter kan uppkomma. Bl. a. är missbruk möjligt exempelvis i form av en omfattande okynnesanvändning av terminalen. Några sådana tendenser har emellertid hittills inte gett sig till känna för domstolens del.

Rikspolisstyrelsen framhåller att regelns tillämpning såvitt gäller polisväsendets terminaler måste bli starkt begränsad på grund av undantagen i paragrafens andra stycke. Registren inom polisväsendet innehåller huvudsakligen helt eller delvis sekretessbelagda uppgifter. Vidare kommer bristen på terminaler inom polisväsendet att medföra att hinder för enskilds terminalanvändning oftast möter av hänsyn till arbetets behöriga gång. Slutligen är en stor del av terminalerna placerade i arbetslokaler – t. ex. sambandscentraler – där arbetet kräver att sekretessbelagda uppgifter ständigt förekommer både i radiomeddelanden och i framtagna handlingar. Inom ramen för nuvarande resurser finns således ytterst små möjligheter att låta enskild själv utnyttja polisväsendets terminaler.

DAFA anför:

Frågan om den enskildes rätt att själv manövrera i första hand bildskärmsterminaler har länge varit under stark debatt. DALK har nu genom ett Alexander-hugg avslutat debatten genom att fastslå att den enskilde skall – med vissa preciserade undantag – ställas på samma nivå när det gäller användande av teknisk utrustning som myndigheten själv.

Dagens säkerhets- och operativsystem ger ett mycket gott skydd mot oönskade händelser. Att via en terminal få tillgång till en dator samt den information som är lagrad i samband med denna utgör emellertid alltid – åtminstone i teorin – ett presumtivt hot mot att även annan än den tillåtna informationen kan åtkommas eller att andra än tillåtna instruktioner kan utföras. Under förutsättning att man i det enskilda fallet noga – och tillsammans med den organisation som utför den tekniska bearbetningen – studerar aktuella säkerhetsfunktioner, har DAFA inga tyngre vägande invändningar mot innehållet i den föreslagna paragrafen.

DALK nämner – utan att mer ingående diskutera det – att den enskilde enligt gällande praxis ej skulle ha denna rätt. Utan att här fördjupa sig i ämnet vill DAFA ifrågasätta om en reglering av den typ som föreslås i den aktuella paragrafen är en utvidgning av offentlighetsprincipen och att den föreslagna regleringen i så fall snarare bör ha sin hemvist i tryckfrihetsförordningen.

Stockholms kommun yttrar:

Regeln om enskilds rätt att själv utnyttja terminal eller annat därmed jämförligt hjälpmedel för att ta del av ADB-baserad information är en nyhet och utgör en utvidgning av gällande praxis. Denna rättighet är dock begränsad och kan alltså inte åberopas om hinder möter enligt sekretesslagen eller om det finns risk för förvanskning eller förstöring av uppgifter. Den kan heller inte åberopas om dess tillämpning skulle medföra att myndighetens arbete väsentligen skulle komma att störas. Dessa begränsningar torde utgöra en tillräcklig garanti för att regeln inte kommer att medföra allvarliga störningar i myndigheternas arbete.

Centrala studiestödsnämnden tillstyrker i princip utredningens förslag men påpekar att det för att förslaget skall kunna genomföras krävs att myndigheterna har terminaler i erforderligt antal, att förvanskning eller förstöring av uppgifter i ADB-systemet inte kan ske samt att sekretessbe-

lagda uppgifter inte blir tillgängliga. Samma uppfattning framförs av *LO*.

SARI förklarar att man i princip inte har något att erinra mot den föreslagna regleringen men framhåller att den kommer att leda till väsentligt ökade kostnader för statsverket, i synnerhet om man vill införa en sådan möjlighet i redan existerande system utan att avvakta tillfällen då systemen måste göras om av andra skäl.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anför:

En viktig nyhet är att en sökande i princip skall få rätt att själv använda en myndighets terminal. Detta skall dock inte gälla, om det finns risk för röjande av sekretessbelagda uppgifter eller för förvanskning eller förstöring av information, eller om det skulle störa arbetets behöriga gång hos myndigheten. Dessa förbehåll synes oundgängliga. Fakultetsnämnden vill dock, i likhet med kommittén, understryka önskvärdheten av att myndigheterna så långt som möjligt utrustas med terminaler som inte är förenade med nyssnämnda risker. Det lär dock inte vara möjligt att låta detta önskemål komma till uttryck i lagtexten.

Statskontoret diskuterar vilka reella effekter bestämmelsen kommer att få:

Vid tillhandahållande av ADB-upptagning på stället finns inte i grundlagen någon bestämmelse om hur tillhandahållandet ska ske. Men hittills tillämpad tolkning av grundlagen ger inte en enskild rätt att själv manövrera en terminal för att ta del av de uppgifter som finns i en myndighets ADB-system. En fri användning av en myndighets terminaler har i de fall som prövats av domstol ansetts medföra risk för att innehållet i ett register förvanskas eller förstörs, eftersom terminalerna har kunnat användas för både registrering och sökning. Det finns dock myndigheter som i dag fritt upplåter terminaler till allmänheten, inte som en skyldighet enligt lag utan som en serviceåtgärd.

Enligt vår uppfattning innebär DALKs förslag i praktiken att myndigheterna måste antingen ansluta särskilda terminaler till och/eller bygga in olika behörigshetsalternativ i sina system. Vi kallar detta med ett gemensamt namn för presentationsterminaler.

Lagförslaget föreskriver enligt vår tolkning inte någon omedelbar skyldighet för alla myndigheter att tillhandahålla presentationsterminaler. Undantagsmöjligheterna är många. Men detta är enligt vår mening ointressant i ett längre tidsperspektiv. Om en lag föreskriver en rätt för enskilda att ta del av uppgifter via terminal så måste man förutsätta att myndigheterna förr eller senare tillhandahåller presentationsterminaler, annars skulle lagen vara utan verkan.

Kommunalföretagskommittén bedömer huvudregeln i 14 § första stycket om presentationsterminaler som skall stå öppna för allmänheten utgöra en i och för sig önskvärd utveckling av offentlighetsprincipen. Konsekvenserna av den tekniska utvecklingen på ADB-området kan eljest lätt komma att begränsa offentligheten i praktiken. Presentationsterminaler är ett medel att motverka dessa tendenser. Emellertid kommer de begränsningar som uppställs i paragrafens andra stycke att med största sannolikhet leda till att allmänheten inte kommer att kunna använda dylika terminaler och liknande

tekniska hjälpmedel i någon större omfattning i realiteten. För att lösa problemen krävs ytterligare tekniska insatser som kan eliminera de i lagen redovisade hindren. Anordningar i detta syfte kommer dock säkerligen att medföra avsevärda kostnader. Det är enligt kommittén fara värt att paragrafen av ekonomiska skäl får en mycket begränsad betydelse.

JO uttalar:

Jag har inget mot tanken att den enskilde själv skall ha rätt att använda en terminal hos myndigheten. Men den rätten förutsätter att det inte är möjligt att förvanska eller förstöra inmatat material eller att någon obehörig kan komma åt sekretessbelagd information. Det är därför nödvändigt att det inrättas särskilda presentationsterminaler. Med tanke på kostnaderna bör man i varje fall i ett inledningsskede förse främst myndigheter med hög besöksfrekvens av allmänheten på aktuariekontor, registratorsexpeditioner etc. med sådana terminaler. För de myndigheter som för sitt diarium med hjälp av ADB innebär inrättandet av presentationsterminal att allmänheten får en friare tillgång till diariet, något som får anses positivt från offentlighetssynpunkt.

Socialstyrelsen diskuterar sekretesskydd och terminalåtkomst i anslutning till 3 § LUA. Socialstyrelsen yttrar därvid:

Möjligheten för en enskild att själv få använda en terminal för att ta del av offentliga uppgifter föreligger emellertid inte i de fall där befintliga ADB-system innehåller både offentliga och hemliga uppgifter och härvidlag risk finns att den enskilde samtidigt kan få kännedom om hemliga uppgifter. Dessa system kan emellertid revideras, varigenom den enskildes rätt att själv använda terminal kan tillgodoses utan risk för obehörig åtkomst av sekretessbelagda uppgifter. Visserligen har DALK i specialmotiveringen till paragrafen anfört att ADB inte får utnyttjas så att allmänhetens rättigheter enligt offentlighetsprincipen äventyras. Socialstyrelsen utgår emellertid från att ett antagande av lagförslaget inte innebär att redan befintliga system måste ändras, om det av någon anledning kan anses att en myndighets ADB-användning lägger hinder i vägen för enskild att ta del av upptagning för ADB.

Några remissinstanser uttalar viss tveksamhet inför möjligheterna att i praktiken genomföra en ordning med tillgång för enskilda till myndigheternas terminaler.

Hovrätten för Västra Sverige ifrågasätter om myndigheterna har resurser att redan från tidpunkten för lagens tilltänkta ikraftträdande förverkliga den föreslagna möjligheten. *Domstolsverket* anser att det av kostnadsskäl inte kan komma i fråga att i någon större omfattning installera presentationsterminaler, i vart fall inte innan behovet och utnyttjandet av sådana terminaler studerats närmare.

Ett par remissinstanser önskar gå längre än DALK:s förslag. Sålunda anser *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* att rätten att få använda terminal kunde göras ovillkorlig. Även efter DALK:s förslag har den enskilde en alltför svag ställning. *Journalisthögskolan i Göteborg* menar att ADB-användande myndigheter bör åläggas att skaffa

terminaler, som inte ger möjlighet att förvanska eller förstöra informationen. Kostnaderna för detta torde vara marginella och i vart fall uppvägas av fördelarna med den ökade tillgängligheten. DALK synes överskatta kostnaderna och underskatta allmänhetens intresse för att använda sådan utrustning vid informationssökning. Redan nu undervisas vid journalisthögskolorna i sådan informationssökning. Antalet personer, som kan förväntas anlita denna typ av terminaler, kan enligt högskolan bli tämligen stort.

TCO anser det positivt att utredningen i 14 § öppnar en möjlighet för enskilda att själva använda terminal för att ta fram önskade uppgifter. De hinder för denna möjlighet som kommittén nämner är dock i sin nuvarande utformning alltför omfattande. Det är enligt TCO inte orimligt att kräva att myndigheternas framtida ADB-system utformas så att enskilda själva kan ta fram önskad information utan att upptagningen riskerar att förvanskas eller förstöras.

Också *JK* – som biträder DALK:s motiv för att införa en rätt för den enskilde att själv få manövrera terminaler – tar upp undantagen från skyldigheten. JK yttrar:

Självklart måste därvid undantag göras om hinder möter enligt sekretesslagen. Även hänsynen till arbetets behöriga gång torde medföra att den enskilde inte varje gång det begärs omedelbart kan få utöva sin rätt att manövrera en terminal. Kommittén har härutöver föreslagit undantag även för det fall hinder möter på grund av risk för förvanskning eller förstöring av upptagningen. Vid första påseende kan även detta undantag förefalla naturligt. Undantaget i förening med den omständigheten att kommittén avstått från att föreslå regler om sådan konstruktion av ADB-system att risker för förvanskning eller förstöring inte kan uppstå innebär realiter att huvudregeln på ett enkelt sätt kan sättas ur spel. Kommittén utgår, sidan 85, från att vid konstruktion av nya eller väsentligt ändrade system skall beaktas kommitténs uttalande att det är av vikt att de i möjlig mån konstrueras på sådant sätt att enskild kan beredas tillfälle att själv använda terminal. Detta uttalande förefaller väl optimistiskt. Jag anser mig inte kunna föreslå att undantaget avseende risk för förvanskning eller förstöring skall utgå. Däremot vill jag ifrågasätta om inte 3 § i lagen bör innehålla ett krav på att, i de fall terminal el. dyl. används hos en myndighet, systemet så vitt möjligt skall vara så utformat att det möjliggör att allmänheten utnyttjar terminalen för att ta del av upptagningar.

Liknande synpunkter har *länsstyrelsen i Kopparbergs län* som anför:

En fråga där kommittén visat en förvånande försiktighet är den som gäller allmänhetens rätt och möjlighet att med hjälp av terminal e. d. själv ta del av upptagning för ADB. I fråga om befintliga ADB-system har länsstyrelsen ingen invändning mot kommitténs resonemang. Beträffande nya eller väsentligt ändrade system (s 85) bör man emellertid kräva att systemet utformas så att allmänheten alltid har möjlighet att via terminal eller på liknande sätt själv söka i det på ADB-medium lagrade materialet. De kostnader detta kan medföra torde bli begränsade om kravet beaktas redan vid systemkonstruktionen och länsstyrelsen har svårt att inse vilka andra intressen som skulle kunna hindra att kravet tillgodoses. Eventuella

sekretesskrav måste naturligtvis beaktas men detta kan inte rimligen vara något problem och detsamma gäller risker för att det lagrade materialet förvanskas.

Sveriges Radio AB (SR) yttrar:

Utredningen har i 14 § behandlat den enskildes rätt att själv använda befintliga dataterminaler hos myndigheterna. Förslaget innebär en utvidgning av rättigheterna enligt TF men medför i praktiken att offentlighetsprincipen måste beaktas redan vid planeringen och uppbyggnaden av ADB-systemen bl. a. för att tillgodose sekretesskraven. Myndigheternas ADB-system måste sålunda i framtiden utformas på sådant sätt att den enskildes rättigheter enligt 14 § får en reell innebörd. Enligt SR:s mening kan det för detta finnas ett behov av att något statligt organ ges uppdraget att biträda myndigheterna vid uppbyggnaden av systemen och med uppgift att därvid tillse att rätten enligt 14 § tillgodoses. Om myndigheternas system i framtiden utformas på sådant sätt att den enskilde själv obehindrat skall kunna tillåtas använda terminalerna vore det enligt SR:s mening en väsentlig förstärkning av offentlighetsprincipen och en naturlig påbyggnad av denna att massmediaföretagen hade möjligheter att från egna terminaler – "on line" – stå i förbindelse med myndigheternas system. Detta bör enligt SR:s mening vara en målsättning för det fortsatta arbetet med att hävda och förstärka offentlighetsprincipen i det moderna samhället.

Enligt *yttrandefrihetsutredningen* kommer massmedierna att ha behov av stora mängder informationer ur myndigheternas ADB-register. Det skulle utan tvivel vara mest rationellt för dem att skaffa fram informationerna direkt ur registren med hjälp av egen terminalutrustning placerad på de egna arbetsplatserna. Kommittén förordar att en sådan möjlighet skall stå till buds för envar i den mån inte sekretesshänsyn, i synnerhet beträffande enskilda personer, hindrar det. De praktiska förutsättningarna bör undersökas och slutsatserna bör enligt kommittén beaktas under den fortsatta beredningen.

Pressens samarbetsnämnd anför:

Samarbetsnämnden finner det särskilt värdefullt att kommittén i 14 § inskrivit att en enskild hos myndighet, som använder ADB och som därvid utnyttjar terminal, skall på begäran beredas tillfälle att själv använda terminal för sökning av uppgifter i den ordning ADB-systemet medger. Enligt ett uttalande av kommittén (sid. 85) går den nu föreslagna lagregeln om enskilds rätt att använda terminal längre än de rättigheter som 2 kap. TF idag anses innebära. Om detta heter det i betänkandet följande: "Det finns dock enligt DALK:s mening inte något hinder mot att i vanlig lag utvidga dessa rättigheter på det sätt som föreslagits." Enligt samarbetsnämndens uppfattning borde det då inte heller finnas något hinder mot att utvidga dessa rättigheter på det sätt att även terminaler som är placerade på tidningsredaktionerna skulle få användas för sökning av uppgifter i ADB-system eftersom detta skulle positivt främja offentlighetsprincipen. I alla händelser borde en sådan regel få gälla de terminalbaserade ADB-system som hädanefter införs hos myndigheterna och sådana befintliga system som ändras i mer väsentlig omfattning. I likhet med DALK vill nämnden

understryka vikten av att nya och väsentligt ändrade system i möjlig mån konstrueras på sådant sätt att massmedierna kan beredas tillfälle att själva använda terminaler. Nämnden vill förorda att någon statlig instans får till uppgift att redan på planeringsstadiet för nya ADB-system tillse att skärpta krav för tillämpning av offentlighetsprincipen särskilt beaktas så att bl. a. massmedieredaktionerna med bildskärmsteknik kan få tillgång on line till alla de uppgifter som är offentliga. Enligt nämndens mening är det viktigt att alla ADB-system förses med instruktioner som är lätta att tolka. Vidare bör det i anslutning till systemen finnas tjänstemän som har fått grundlig utbildning för att gå allmänheten och massmedierna till handa med upplysningar om hur tillgång till ADB-baserade uppgifter kan åstadkommas.

Pressens samarbetsnämnd anser vidare att orden "hänsyn till arbetets behöriga gång" borde kunna tas bort ur 14 §. Vad gäller risken för förvanskning eller förstöring av upptagning för ADB är det enligt nämndens mening rimligt att framtida ADB-system hos myndigheterna utformas så att enskilda personer med enkla instruktioner själva kan ta fram önskad information utan att upptagningen riskerar att förvanskas eller förstöras.

Kommerskollegium uttalar tveksamhet inför bestämmelsen. Myndigheten anför:

Enligt kollegiet innebär offentlighetsprincipen en självklar rätt för enskild att – om ej hinder möter enligt sekretesslagen – ta del av myndigheternas allmänna handlingar och det är myndigheternas skyldighet att se till att denna rätt tillgodoses. Ovannämnda bestämmelse kan uppfattas som att myndigheter med ADB-lagrade uppgifter inte i erforderlig utsträckning skulle bistå allmänheten med de uppgifter som efterfrågas. Kollegiet har begränsade erfarenheter på detta område, men eventuella risker för att ADB-lagrade uppgifter medvetet eller omedvetet skulle undanhållas allmänheten torde enligt kollegiets mening på ett effektivt sätt motverkas av de lagregler som i övrigt föreslås i betänkandet. Med hänsyn till de relativt många undantag som föreslås från bestämmelsen i 14 § ifrågasätter kollegiet dessutom om den kommer att få någon praktisk betydelse. Bestämmelsen kan också felaktigt ge allmänheten uppfattningen att det är mer eller mindre fritt fram att använda myndigheternas terminaler. Det finns då risk för att man, när myndigheterna åberopar de olika undantagen för att ej medge allmänheten rätt att själv använda terminal, uppnår motsatt effekt mot vad syftet var med bestämmelsen genom att allmänheten kan tro att myndigheterna medvetet vill undanhålla uppgifter. Enligt kollegiet bör det dock givetvis inte finnas några hinder mot att man, när så kan vara ändamålsenligt, låter allmänheten själv få utnyttja terminal.

Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) menar också att det är tveksamt om det är lämpligt att reglera användningen av myndigheternas terminalutrustning genom lagstiftning i syfte att stärka handlingsoffentligheten. Nämnden anför:

Såvitt gäller fastighetsdatasystemet har tillgången till information hos anslutna myndigheter tillförsäkrats allmänheten genom särskilda s. k. presentationsterminaler. Huruvida dessa får utnyttjas fritt av allmänheten är

närmast en lokal arbetsorganisatorisk fråga. Detsamma gäller terminalutskrifterna. Användningen av dessa har övervägts i tidigare sammanhang. Enligt de författningar som utarbetats lämnas skriftliga uppgifter om innehållet i fastighetsdatasystemet i form av fastighetsbevis och andra officiella utdrag (12 § fastighetsdatakungörelsen, 1974:1058). Möjligheten att tillhandahålla terminalutskrifter är en fråga av stor principiell och ekonomisk betydelse. CFD föreslår att denna blir föremål för närmare överväganden (se även CFDs yttrande 1980-10-17 över stämpelskatteutredningens betänkande Avgift vid tingsrätt). Föreliggande förslag utgör ytterligare skäl till detta. Införandet av ADB-system kan nämligen medföra att myndigheter som anskaffar presentationsterminaler, t. ex. kommunala myndigheter i viss utsträckning får överta ansvarig myndighets servicefunktion gentemot allmänheten med åtföljande kostnader.

Av det anförda torde emellertid framgå att nuvarande ordning hos de myndigheter som använder fastighetsdatasystemet är väl ägnad att sörja för handlingsoffentligheten.

De remissinstanser som på olika grunder riktar kritik mot DALK:s förslag i denna del är *överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, försvarets materielverk, värnpliktsverket, försvarets sjukvårdsstyrelse, FOA, krigsarkivet, riksförsäkringsverket, televerket, konjunkturinstitutet, RRV, RSV, statens löne- och pensionsverk, skolöverstyrelsen, UHÄ, statens livsmedelsverk, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, AMS, statens invandrarverk, statens lantmäteriverk, statens industriverk, statens provningsanstalt, LON, lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi, kronofogdemyndigheten i Stockholm, ADB-beredningsgruppen, Svenska kommunförbundet, Göteborgs kommun, LRF* och *Kommun-Data AB*.

Några av de kritiskt inställda remissinstanserna ifrågasätter om DALK:s utgångspunkter är riktiga i fråga om gällande rätt enligt TF.

FOA anför:

Den invändning som i första hand måste riktas mot lagförslaget är – – – att paragrafen synes utgå från en felaktig uppfattning om grundlagens innebörd: att en ADB-upptagning är tillgänglig för en myndighet för överföring i läsbar form är inte tillräckligt för att upptagningen skall ha karaktären av allmän handling; det kan tills vidare endast medföra att den anses *förvarad* hos myndigheten. ADB-upptagning som ingår i personregister är för övrigt inte att anse som förvarad hos myndighet för vilken den är tillgänglig, om myndigheten enligt beslut av Datainspektionen saknar befogenhet att göra överföringen. Grundlagens regler om gränsdragningen mellan allmänna och icke allmänna handlingar har, som framgår av grundlagsmotiven, föregåtts av ingående överväganden om behovet hos myndigheterna av en fredad sfär, inom vilken de offentliga organen är tillförsäkrade arbetsro och möjlighet att från offentlig insyn avskilja handlingar som visserligen är tillgängliga för myndigheterna själva men som – trots att de inte innehåller sekretesskyddade uppgifter – inte har den karaktären att det bör krävas att de ställs till allmänhetens förfogande. En förändring av detta rättsläge förutsätter därför grundlagsändring. DALKs uttalande (betänkandet s 85) att det inte finns något hinder mot att i vanlig lag utvidga "de rättigheter 2 kap TF i dag anses innebära" är inte hållbart.

FOA åberopar vidare regeringsrättens dom den 24 september 1980 i fråga om rätten för en enskild att själv och utan kontroll från myndighetens sida fritt få söka efter uppgifter i FOA:s telekonferenssystem. FOA hävdar att det – även om rätten för enskild att utnyttja terminal skulle begränsas till framtagning av ADB-upptagningar som är allmänna handlingar – möter hinder av formell art. DALK har i sitt förslag tagit hänsyn till för kommittén kända avgöranden i rättspraxis genom förbehåll i 14 § andra stycket. Det av FOA åberopade avgörandet torde enligt myndigheten visa att det över huvud taget inte är möjligt att genomföra det i paragrafen upptagna förslaget.

Också *krigsarkivet* åberopar regeringsrättens dom den 24 september 1980 och menar att 14 § måste utgå ur förslaget. Arkivet anför:

Terminalorienterade system är under uppbyggnad som led i den löpande kommunikationen inom myndigheterna. Första stycket § 14 innebär att enskild person kan tillförsäkras tillgång till handlingar som inte är allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Denne skulle på detta sätt få insyn i ett ärendes handläggning innan ärendet kan anses expedierat. Stycket strider mot 2 kap. 6–11 §§ TF.

Tillvägagångssättet enligt denna paragraf skulle därtill i stort vara liktydigt med att den enskilda bereddes fri tillgång till en myndighets arkiv. Förfarandet är inte förenligt med hittills rådande tillämpning av offentlighetsprincipen och det omöjliggör i många avseenden en föreskriven sekretessbedömning.

En delvis annan uppfattning om hur DALK:s förslag förhåller sig till TF:s reglering har *ADBJ* som anför:

Det finns till att börja med anledning att åter framhålla fördelarna med terminalsökning: dessa är andra och fler än den fördel som DALK närmast uppmärksammar och som förefaller ligga bakom förslaget till "terminalregel", nämligen möjligheten att bereda anonymitetsskydd. Sammanfattningsvis består dessa andra, inbördes förknippade fördelar i:

(1) snabba sökmöjligheter,
(2) stegvis formulering och precisering av sökvillkor varvid samspelet med datamaterialet ger uppslag och idéer,
(3) möjlighet att överblicka och inspektera stora material.

En första synpunkt är att DALK:s förslag innebär en kanske för stor skillnad mellan (a) möjligheterna att få upptagningar eftersökta och presenterade på terminal med hjälp av tjänsteman vid myndighet och (b) möjligheterna att själv få begagna terminal. I fråga om den förra möjligheten synes DALK räkna med fullständig (?) valfrihet för myndighetens del.

Om man beaktar fördelarna med terminalsökning och offentlighetslagstiftningens syften följer frågan varför inte en regel om terminaltillgång bör vara mer generell än den föreslagna 14 §. Om man väljer denna väg kan regeln uttala, att en myndighet i princip skall bereda sökande som så begär möjlighet att ta del av upptagning genom terminal. En myndighet skulle alltså inte ha full frihet att välja sätt att ge tillgång till upptagningar. Endast om betydande hinder möter skulle en myndighet kunna vägra terminalsökning och terminalpresentation. Mot en sådan regel kan två invändningar

resas. En är att det kan anses bli fråga om att ändra grundlagen sådan denna hittills har uppfattats beträffande en myndighets frihet att välja sätt för tillhandahållande. En annan är att man blandar samman grundlagsstödda rättigheter (presentation på terminal med biträde av en tjänsteman) och icke grundlagsstödda rättigheter (möjligheten att själv få begagna terminal för sökningar).

Den första invändningen saknar inte fog. Vill man ge allmänheten möjlighet att begära terminalsökning och terminalpresentation ändrar man onekligen principen att en myndighet, åtminstone om utskrift föreligger, inte är förpliktad att ge tillgång till terminal för att ta fram motsvarande upptagning. Men räckvidden av denna princip är diskutabel och frågan är om inte DALK:s uttalanden om gällande rätt på s. 83 bör förses med nyanseringar (jfr prop. 1973:33, s. 82, 112 och prop. 1975/76:160, s. 188). Man finner vid närmare granskning dels att myndigheternas valfrihet inte har direkt stöd i stadgandena i tryckfrihetsförordningen, dels att uttalandena i förarbetena endast ger begränsad vägledning och inte direkt ägnar uppmärksamhet åt terminalsökningens förhållanden. Se således prop. 1973:33, s. 82, där det sägs att det inte kan begäras att en myndighet skall "utföra *körning med datamaskin* (understr. här) för att ta fram en uppgift som *redan finns i handling* (understr. här) eller på annat sätt i läsbar form hos myndigheten". Argumenteringen är uppenbarligen inriktad på andra förhållanden än de som råder när databaser är tillgängliga för on-line sökning från terminaler. Sammanfattningsvis finner man att stöd finns i lagförarbetena till tryckfrihetsförordningen för slutsatsen att en myndighet inte behöver ge tillgång till upptagning via terminal då upptagningen också finns i form av utskrift. Det är något mer oklart hur det förhåller sig med en myndighets frihet att välja mellan att framställa en utskrift och ge tillgång till upptagning via bildskärm då ingen utskrift finns och då sökanden begär att bildskärm skall användas (jfr prop. 1973:33, s. 112). Denna problematik har berörts i avsnitt 2.8 ovan.[1] Det kan därtill framhållas, att även om man finner att en sökande får välja presentationssätt (vilket således är tveksamt enligt gällande rätt men borde vara naturligt med tanke på offentlighetsprincipens syften) så kvarstår möjligheten att en myndighet finner betydande hinder föreligga mot denna form av tillhandahållande på stället. Dessutom finns problem med kraven på tillräcklig identifiering av begärda upptagningar. Godkänns en identifiering som sker stegvis under en sökning? Denna fråga leder över till den andra av de båda ovan redovisade invändningarna.

Argumentet som skall granskas går ut på att en *allmän regel* om terminalanvändning som den ovan skisserade blandar samman grundlagsfästa och icke grundlagsfästa rättigheter. DALK ansluter sig på denna punkt till en uppfattning som förefaller vara den förhärskande, nämligen att tryckfrihetsförordningen *inte* ger någon rätt att själv söka vid terminal. Gällande rättspraxis innebär, uttalar DALK, att den enskilde inte enligt tryckfrihetsförordningen har någon sådan rätt (s. 84 och 111). DALK vill i konsekvens härmed "utvidga" rättigheterna enligt tryckfrihetsförordningen med förslaget till "terminalregel" i 14 § (s. 85).

Denna tolkning av gällande rätt kan och bör ifrågasättas. De aktuella lagförarbetena tar inte direkt upp problemet. Rättspraxis är tunn. Ett mål som avdömdes av regeringsrätten år 1979 (RÅ 1979 2:34) gällde rätten för en sökande att själv sköta en terminal hos kammarrätten i Jönköping.

[1] Se avsnitt 3.10.3.

Domstolen hade erbjudit sökanden att ta fram begärda uppgifter ur det aktuella datorbaserade diariet med hjälp av utbildat biträde och även att på detta sätt mer allmänt söka vid terminalen. Terminalen var inte skrivskyddad och kunde således användas för att ändra och radera ut data; efterhandskontroll av om så skett bedömdes vara omöjlig. Avslaget på begäran att själv få sköta terminalen grundades enbart på säkerhetsskäl, alltså risken för förstörelse och förvanskning av upptagningar (se kammarrättens yttrande, dnr AdmD 40-18/79, s. 2 och 3). Kammarrätten framhöll också, att någon rätt till helt okontrollerad tillgång till allmänna handlingar inte föreligger: "En person har inte rätt att helt fritt röra sig i en myndighets arkiv. Han måste göra vissa preciseringar. Ett visst diarium, en viss volym etc. måste beställas." Kammarrätten pekade också på de begränsande faktorer som har att göra med arbetets behöriga gång och kostnaderna för sökningar.

Regeringsrätten fann att kammarrätten förfarit riktigt vid handläggningen av begäran om tillhandahållande av det aktuella datamaskinbaserade diariet. Detta synes, för det första, innebära att regeringsrätten fann besvären gälla utbekommande av allmän handling och inte ett administrativt ärende avseende service från domstolens sida. Domskälen betonar i likhet med kammarrättens argumentering säkerhetsaspekten, alltså risken för att upptagningar förstörs eller förvanskas. Inget uttalande förekommer i domen att egen sökning vid terminal generellt sett faller utanför offentlighetsreglerna.

Ett utförligare resonemang förekommer i en senare dom av regeringsrätten i samma fråga i september 1980 (dnr 2443-1980). Besvären gällde rätten att själv och utan kontroll från myndighetens sida få fritt söka efter uppgifter i FOA:s s. k. telemötessystem. Kammarrätten i Stockholm, som lämnat yrkandet utan bifall, konstaterade i sin dom bl. a. att tryckfrihetsförordningen inte ger stöd för någon rätt för den som vill ta del av upptagning att "själv få manövrera den tekniska utrustningen". Regeringsrättens resonemang får (eller i varje fall kan) uppfattas som mer nyanserat. Det mynnar ut i att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet inte innebär någon rätt för den som så önskar att själv få "genom bildterminal söka efter uppgifter i en databas". I domskälen konstaterar regeringsrätten följande beträffande databaser: "I en databas finns i regel lagrade upptagningar som avser olika ärenden och upptagningar som inte har anknytning till ärende. En databas kan rymma ett mycket stort antal upptagningar. Tillhandahållande av upptagningar från databas kan likställas med tillhandahållande av handlingar från ett arkiv. Offentlighetsprincipen innebär inte, att någon utomstående själv får i ett arkiv eftersöka icke närmare preciserade handlingar och ta ut dem ur arkivet. Principen bygger på att efterfrågade handlingar skall tillhandahållas av vederbörande tjänsteman som före utlämnandet skall undersöka om någon handling inte får lämnas ut enligt sekretessbestämmelserna. . . Varje gång någon begär att få ut handlingen skall sekretessfrågan prövas enligt gällande bestämmelser och med beaktande av den då föreliggande situationen. Den som önskar få del av datalagrade uppgifter måste också ange vilka upptagningar hans önskan avser och endast dessa upptagningar skall, efter granskning av innehållet, tillhandahållas."

Vid tolkningen av de båda rättsavgörandena bör man utgå från lagförarbetena vid den senaste revideringen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Mer precist bör man ta fasta på att offentlighetsprincipen har till konsekvens att *en myndighet är skyldig att utföra bearbetning med ett datorprogram som en*

enskild ställer till förfogande om det kan ske genom enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer och, givetvis, sekretesslagen inte lägger hinder i vägen (prop. 1975/76:160, s. 90–91, jfr betänkandet s. 81)

Denna i lagförarbetena klart formulerade grundsats innebär att offentlighetsprincipen i viss utsträckning ger den enskilde *en rätt att själv bestämma utformningen av en procedur för utsökning och sammanställning av data.* A fortiori följer att den enskilde bör ha en rätt att utforma en sådan sökprocedur vid terminal; i denna situation kan man nämligen, generellt sett, hävda att friheten vid procedurens utformning är mindre än vid egentlig programmering på grund av de begränsningar som ligger i det tillgängliga sökspråket och dettas förhållande till data. I den mån detta antagande inte håller streck måste man ändå anse att det från offentlighetsprincipens synpunkt är likgiltigt om en sökprocedur av den enskilde utformas som ett egentligt datorprogram eller som en kombination av sökvillkor i ett sökspråk för on-line sökningar. Saken kan också ses så att offentlighetsprincipen medger att datauttag möjliggörs genom insatser från sökandens sida: man kan inte i detta hänseende göra någon principiell åtskillnad mellan insatser som består i att (1) tillhandahålla datorresurer, (2) tillhandahålla ett datorprogram och (3) tillhandahålla eget arbete vid terminal (jfr prop. 1975/76:160, s. 89, 91 och prop. 1973:33, s. 81).

Kvar står motargumentet att begärda upptagningar måste vara tillräckligt väl identifierade. Det skulle kunna sägas att ett datorprogram som tillhandahålls av en enskild utgör en tillräcklig precisering på förhand, som bl. a. möjliggör sekretessbedömningar, medan formulering av sökprocedurer vid terminal är alltför "obestämda" och svåra att bedöma på förhand. Regeringsrätten konstaterar i detta hänseende att tillhandahållande av upptagningar från en databas kan likställas med tillhandahållande av handlingar från ett arkiv: offentlighetsprincipen ger ingen rätt för utomstående att i arkiv eftersöka icke närmare preciserade handlingar och ta ut dem ur arkivet; *varje utlämnande måste vara förknippat med en prövning av sekretessfrågan.* Till detta kan för det första sägas att ett datorprogram för utsökning av viss information i och för sig kan vara svårare att bedöma från sekretessynpunkt än en begärd terminalsökning i en avgränsad datamängd där man, med förhandskännedom om dataelementen och möjligheterna att vid sökning kombinera dessa med det tillgängliga sökspråket, tryggt kan konstatera att inga sekretessproblem kan uppstå. Att i den senare situationen upprätthålla ett formellt krav på att varje framsökt upptagning skall sekretessbedömas individuellt ter sig inte rimligt och skulle direkt motverka offentlighetsintresset. Denna invändning gäller med full styrka beträffande filer av typen diarier, där ju regeln är att utformningen skall vara sådan att fri inspektion i största möjliga utsträckning kan ske (jämför prop. 1979/80:2, del A, s. 357, 358). Framför allt kan inte komplikationerna vid sekretessbedömningen – vilka således varierar i grad och omfattning – rubba den principiella slutsatsen att behandlingen av sökprocedurer som utformas av den enskilde måste vara densamma vare sig proceduren uttrycks i ett datorprogram eller i en serie villkorsuppsättningar i ett on-line sökspråk. Det kvarstående argumentet mot att låta offentlighetsprincipen omfatta egen sökning vid terminal får därför sökas i *själva kravet på tillräcklig identifiering av begärda upptagningar.*

En databas kan, konstaterar regeringsrätten, betraktas som ett arkiv. Men en databas är, liksom ett arkiv, inte en osystematisk ansamling av

information. En sektor av en databas, en fil, kan vara att likställa med en samling uppgifter i en eller några pärmar i ett arkiv. I det första av de båda refererade målen konstaterar kammarrätten i sitt yttrande till regeringsrätten att precisering av en framställning till att avse ett visst diarium, en viss volym etc. tillgodoser offentlighetsprincipens krav på identifiering. JO fann år 1975 att en begäran att få se "dagens post" bör tillmötesgås sedan posten granskats för att fastställa om handlingar förekom som inte får lämnas ut (JO 1975 s. 313). Slutsatsen i denna del blir därför att en databas som totalitet väl kan vara att likställa med ett arkiv till vilket en utomstående inte kan kräva tillgång för icke preciserade efterforskningar. Men situationen blir en annan i den mån databasen är organiserad i filer *till vilka sökningar kan begränsas och vilka får anses vara av sådan volym och natur att de uppfyller kravet på att utgöra en tillräckligt avgränsad uppgiftsmängd* för att kunna begäras fram för inspektion – på terminal.

Slutsatsen blir att offentlighetsprincipen enligt gällande rätt faktiskt kan omfatta en rätt att själv söka vid terminal. Denna grundlagsstödda rätt avhänger av hur pass väl avgränsad den datamängd är som avses bli föremål för sökning. Den kan få vika för sekretesskrav i åtminstone tre situationer: (1) datamängden som sådan är sekretessbelagd (allmänt kriminalregister t. ex.), (2) det kan fastställas att risk finns för åtkomst till (vissa) upptagningar som inte får lämnas ut och (3) sekretessproblemen kan inte överblickas men det kan inte uteslutas att förbud mot att lämna ut upptagningar kan aktualiseras och behöva prövas för individuella upptagningar. Vidare kan en myndighet åberopa *betydande hinder* mot att låta en enskild söka vid terminal. Risken för *förvanskning och förstöring* av data spelar sannolikt i dag en viktig roll – jfr ömtåliga handlingar. Hindrande av andra *viktigare tjänsteåligganden* vid t. ex. brist på terminalarbetsplatser kan också tänkas förekomma liksom invändningar om *kostnader* – varvid dock den enskilde kan bidra till att undanröja hindret genom att betala för sökningen. Betydande hinder lär dock inte kunna bestå i smärre störningar i arbetets behöriga gång (2 kap. 12 § 2 st TF jfdm 15 kap. 4 § sekretesslagen).

Med denna tolkning av gällande rätt når man en annan slutsats än DALK. Rätten att själv använda terminal uppfattas som i princip grundad på offentlighetsreglerna i tryckfrihetsförordningen. Rätten är inte ovillkorlig utan sammanhänger med hur pass väl avgränsad den datamängd, den fil är som begärs tillgänglig för sökning/inspektion. Sekretessreglerna kan hindra att rätten får utövas varvid det kan vara fråga om svårpreciserade risker för otillåten åtkomst. Myndigheterna kan tänkas åberopa betydande hinder mot egen terminalsökning, varvid risker för förvanskning och förstöring finns i förgrunden. Rätten att själv använda terminal kan kraftigt urholkas av en total frihet för myndigheterna att bestämma sättet för utlämnande: tillhandahållande av utskrift, sökning vid terminal förmedlad av biträde och egen sökning vid terminal är de tre huvudalternativen.

Bedömer man DALK:s förslag från dessa utgångspunkter innehåller det en grundläggande felaktighet i och med att rätten att själv begagna terminal betraktas som en utvidgning av den grundlagsfästa insynsrätten. Detta innebär att DALK gör felaktiga antaganden om besvärsordningen (jfr s. 100) och att man sannolikt räknar med för stora möjligheter för myndigheterna att inte tillmötesgå framställningar att få använda terminal (jfr 14 § 2 st in fine "arbetets behöriga gång"). Man måste också ställa frågan om inte kraven på utformningen av ADB-systemen måste bli mer långtgående om en grund-

lagsstödd rätt att själv använda terminal finns med i bilden. Här finns anledning att återknyta till de föregående synpunkterna (avsnitt 2.1, 2 och 9)[1] om ADB-systemens strukturering med hänsyn till offentlighetslagstiftningen. Bl. a. finns det god grund att kräva att, i den mån diarier och liknande "överblicksregister" eller "hjälpregister" förs med ADB (jfr 2 kap. 7 § 2 st p 1 TF), så måste inspektion via terminal kunna medges. Det skulle med andra ord inte vara godtagbart att såsom kammarrätten i Jönköping i det första av de båda refererade målen ha sitt diarium tillgängligt endast från terminaler utan möjlighet till skrivskydd.

Även om man godtar att rätten att använda terminal i viss utsträckning är garanterad i tryckfrihetsförordningen står frågan kvar om behovet av ytterligare lagstiftning. Det gäller behovet att säkerställa rätten genom att begränsa myndigheternas valfrihet rörande sättet för tillhandahållande och behovet att klarare definiera rätten. Härvid bör *hela* frågan om terminalsökning bli föremål för bedömning, alltså både sökning förmedlad genom biträde och egen sökning. Det är tveksamt om sådan lagstiftning bör ske i form av en särskild lag av LUA:s typ och inte genom ändringar i tryckfrihetsförordningen.

En del remissinstanser anser rent allmänt att DALK:s förslag är för långtgående eller att frågan borde ha utretts vidare.

LRF anser sålunda att riskerna med att enskilda använder terminaler borde ha penetrerats ytterligare. Förslaget att denna rätt inte skall gälla vid risk för förstöring eller förvanskning kommer i praktiken att medföra att undantaget blir huvudregeln.

Också *Svenska kommunförbundet* anser att frågan bör göras till föremål för ytterligare utredning och att användningen av terminaler omgärdas av betydligt mer rigorösa och detaljerade föreskrifter än vad utredningen föreslagit. I en sådan utredning bör även de ökade kostnaderna för en allmän användning närmare klarläggas. Förbundet (styrelsen) anför vidare:

Styrelsen delar DALK:s uppfattning om att såväl offentlighetsprincipen som anonymitetsskyddet enligt TF talar för uppfattningen om en sådan allmän användning av terminalanläggning. De bestämmelser om service och information, som DALK föreslår, får då förutsättas innebära att myndigheten lämnar erforderliga anvisningar av praktisk art för att den enskilde själv skall kunna använda anläggningen. Styrelsen ifrågasätter emellertid om inte den av DALK föreslagna rätten för enskild att utnyttja en kommun tillhörig terminal och annat därmed jämförligt tekniskt hjälpmedel går längre än vad som följer av 2 kap. TF. Under alla förhållanden får det anses nödvändigt att göra betydande inskränkningar i den enskildes rätt att använda sådan terminal. Förutom riskerna för obehörig åtkomst av sekretessbelagt material och för förvanskning eller förstöring av ADB-lagrad information bör även beaktas de betydande kostnader och andra olägenheter som myndigheterna kan drabbas av i händelse av att möjlighet införes till ett sådant allmänt utnyttjande av terminalanläggning och därmed jämförbara tekniska hjälpmedel. Användningen av terminal förutsätter vidare en omfattande utbildning och träning.

[1] Se avsnitt 3.10.1, 3.4 resp. 3.10.4 och 5.

UHÄ konstaterar att rätten att själv ha hand om terminaler visserligen är kringgärdad med en del undantag, varför den redan på grund härav inte ter sig särskilt meningsfull. Men även av andra skäl ställer sig UHÄ tveksam till förslaget, som ter sig tämligen orealistiskt.

AMS uppger att de inskränkningar som görs i den föreslagna rätten av hänsyn till sekretess m. m. kommer att lägga betydande hinder i vägen för den som i praktiken vill utnyttja sin rätt. Åtminstone blir det så för AMS:s ADB-system som till stora delar innehåller hemliga uppgifter. AMS ifrågasätter därför om en speciell systemlösning – terminalanvändning – skall särregleras. Vid en systemutformning bör en terminallösning vägas mot det verkliga behovet av detta medium och mot kostnaderna.

Det finns också de remissinstanser som ifrågasätter värdet av 14 § mot bakgrund av de möjligheter allmänheten i praktiken har att använda terminaler.

Televerket anmärker att i befintliga ADB-system paragrafen kan tillämpas endast med svårighet. Så t. ex. krävs kunnande (dialogförfarande, koder etc.) för att utnyttja terminalen. Vid konstruktion av nya system kan däremot den enskildes möjlighet att själv använda terminal tillgodoses bättre. *Konjunkturinstitutet* finner förslaget i och för sig tilltalande men påpekar att hanterandet av terminaler trots allt utgör en viss barriär för allmänheten. Den som inte dagligen handskas med maskinell utrustning av detta slag känner sig ofta osäker inför dem – ett problem som kommittén kan ha underskattat. Institutet påpekar att själva datafackspråket kan innebära problem för allmänheten, något som läsningen av det här behandlade betänkandet gett institutet anledning att reflektera över. Om man vill nå ut till en bredare allmänhet måste t. ex. termer som "upptagning för ADB", "register" och "dokumentation" definieras och innebörden återges i klartext.

RSV redovisar vissa faktorer som måste beaktas om presentationsterminaler skall anslutas till centrala skatteregistret. Verket anför:

Behörighetssystemet för terminalhantering är uppbyggt med utgångspunkt från att tjänstemännen skall ha tillgång till de uppgifter de behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Detta innebär t. ex. att vissa offentliga uppgifter endast är tillgängliga för det egna länet. Denna begränsning i terminalåtkomsten styrs bl. a. av skatteregisterlagen. Nuvarande transaktioner är anpassade för verksamhetens krav och innehåller därför ofta sekretessbelagda uppgifter. Tolkningen av transaktionernas innehåll kräver ofta speciell kunskap hos den personal, som använder terminalen som sitt arbetsverktyg. För presentationsterminalerna måste därför framställas och underhållas speciella transaktioner.

För att allmänheten skall kunna tillgodogöra sig informationen måste de presenterade uppgifterna vara utförligt förklarade eftersom personalen vid presentationsterminalerna inte har de specialkunskaper som erfordras för att förklara varje uppgift. I och för sig offentliga uppgifter i skatteregistret är i vissa fall tillgängliga för myndigheterna endast för det egna länet. Om enligt 14 § i föreslagen lag rättigheten för enskild att ta del av information skall

begränsas till sådan "upptagning för ADB, som är tillgänglig för myndigheten" måste hänsyn till detta tas vid utformningen av de speciella "presentationstransaktionerna". Annars kommer allmänheten att få större tillgång till uppgifter ur skatteregistret än tjänstemännen.

RSV kan därför inte dela DALK:s tes att tillämpningen av offentlighetsprincipen på upptagningar för ADB inte är en ADB-teknisk fråga utan en fråga om tillämpningen av gällande rätt. Enligt RSV:s mening framgår svårigheterna delvis också av det förhållandet att DALK inte har kunnat närmare ange hur diarieföringsreglerna i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen skall tillämpas på upptagningar för ADB (s. 58 f).

Statens löne- och pensionsverk framhåller att ADB-systemen är konstruerade med den förutsättningen att utrustningen skall hanteras av särskilt utbildad personal som är väl förtrogen med både ämnesområdet och den tekniska utrustning som används. Endast personal med särskilda kunskaper och erfarenheter kan tänkas nyttiggöra sig möjligheten att gå in i en främmande verksamhet och använda en terminal. En bestämmelse med det föreslagna syftet skulle innebära ett exklusivt privilegium som endast kan utnyttjas av ett litet fåtal med expertkompetens. Även denna lilla grupp skulle enligt verket behöva särskild vägledning och tillgång till handböcker och utbildningsmaterial för att kunna använda sig av terminalutrustningen. *ADB-beredningsgruppen* erinrar om att det krävs både utbildning och övning för att rätt kunna hantera t. ex. en terminal. Även i de fall den enskilde allmänt behärskar att använda en terminal fordras för alla tillämpningar att han eller hon får instruktion om de speciella regler, bestämmelser och koder som gäller för den aktuella terminalen. Någon tjänsteman tvingas därmed sannolikt ändå att övervaka hanteringen.

Enligt *UHÄ:s* uppfattning anser sig den enskilde knappast i större utsträckning behöva utnyttja den i 14 § föreslagna rättigheten. Detta i sin tur utgör dock ytterligare ett skäl för UHÄ att ifrågasätta det meningsfulla i att författningsreglera den frågan. UHÄ avstyrker mot bakgrund av vad ovan anförts förslaget om den enskildes rätt att själv använda bl. a. terminal. *Kronofogdemyndigheten i Stockholm* anser det troligt att behovet för enskilda personer att själva använda terminaler och annan utrustning kommer att vara så ringa att det kan vara onödigt med lagregler härom. Frågan bör enligt myndigheten kunna överlåtas åt myndigheterna att avgöra från fall till fall.

Livsmedelsverket menar att flera problem är olösta i fråga om allmänhetens terminaltillgång och avstyrker förslaget. Verket ser det som en väsentlig fara med förslaget att information kan komma att publiceras som blir vilseledande eftersom uppgifterna måste sakkunnigt utvärderas. Detta skulle kunna ge allmänheten känslan av att informationen på myndighetens område över huvud taget är ovederhäftig. Verkets sista påstående grundar sig på det fenomenet att uttagna data ibland inte helt motsvarar vad man avsett att ta ut, vilket kan bero på maskinfel, felprogrammering eller felaktig inmatning. Sådana uttag kan för en utomstående vara försåtliga och lätta att förväxla

med korrekta uppgifter. Ibland kan också analysuppgifterna på en datalista enligt verket behöva korrigeras vid utvärderingen på grund av att resultaten av riktade undersökningar finns blandade med resultaten av allmänna undersökningar eller på grund av att olika analysmetoder använts för olika analyser. Likaså anser *naturvårdsverket* att risken är stor för feltolkning och felanvändning av vissa av de typer av data som naturvårdsverket hanterar och som har insamlats för specifika syften. Tolkningen av data från t. ex. mätserier kräver enligt verket ofta specialistkunskap. En liknande uppfattning framför också *arbetarskyddsstyrelsen*.

Många remissinstanser har invändningar mot DALK:s förslag under åberopande av att det medför kostnader och andra negativa konsekvenser för myndigheterna (se även avsnitt 6). Särskilt framhålls de åtgärder som måste vidtas för att lösa säkerhetsfrågorna.

Försvarets civilförvaltning anför:

Civilförvaltningen ser i nuläget ingen möjlighet att låta den enskilde ta del av upptagning för ADB genom att *själv* utnyttja dessa hjälpmedel. För att ADB-system skall fylla en meningsfull uppgift i administrationen ställs stora krav på driftsäkerhet och skydd mot obehörigt ingrepp. En generell bestämmelse om att en anonym enskild person själv skall beredas tillfälle att utnyttja myndighetens terminaler äventyrar allvarligt möjligheterna att säkerställa erforderlig driftsäkerhet. Civilförvaltningen avstyrker därför den föreslagna bestämmelsen. För den enskildes rätt synes det vara tillräckligt med de skyldigheter som föreslås åligga myndighet enligt 3, 6, 7 och 10 §§ LUA.

Försvarets sjukvårdsstyrelse bedömer visserligen att det för verkets del är osannolikt att en enskild skulle begära att få ta del av upptagning för ADB genom att utnyttja vid styrelsen befintlig terminal med hänsyn till arten av ämbetsverkets ADB-system. Ur principiell synpunkt anser styrelsen emellertid att förslaget är olämpligt dels med hänsyn till myndigheternas krav på ADB-systemens säkerhet dels med hänsyn till den störning i arbetet som kan bli en följd av förslaget.

Försvarets materielverk diskuterar vilka kostnader som bör accepteras för enskildas terminalåtkomst och anför därvid:

När kommittén på sid. 85 finner, att det är "av stor vikt att en rätt för den enskilde att själv använda terminal finns fastslagen" och att man vid systemkonstruktionen särskilt bör överväga möjligheten att hålla terminal tillgänglig för allmänheten, snuddar kommittén också vid tanken, att denna möjlighet måste vägas mot bl. a. kostnaderna. Myndigheterna lämnas dock i ovisshet om hur stora kostnader som skall tolereras, innan de kan anses väga så tungt, att de är för stora för att myndigheterna skall bära dem. Orimligt stora kostnader måste få effekt på möjligheterna att tillhandagå med uppgifter ur upptagningar för ADB. I detta sammanhang kan man också fråga sig, när ett beslut att till mycket höga kostnader för det allmänna tillmötesgå allmänhetens krav överskrider rimlighetens gräns så, att beslutet utgör en tjänsteförseelse. På sid. 87 sägs på ett par ställen, att förutsättningen för tillgodoseende av den enskildes önskemål är bl. a. att arbetsinsatsen från

myndighetens sida inte medför "nämnvärda kostnader". På sid. 92 är det fråga om "avsevärda kostnader", som kan medföra undantag från skyldigheten att tillhandahålla upptagning utan avgift. Hur mycket är nämnvärt och avsevärt i detta sammanhang? På sid. 92 säger kommittén vidare, att myndigheten är skyldig se till, att den enskildes rätt kan tillgodoses utan avsevärda kostnader för denne eller för myndigheten. I vissa fall torde den enskildes krav komma att medföra ofrånkomliga kostnader, som i somliga fall kan komma att anses vara avsevärda. Hur myndigheten i ett sådant fall skall "se till" att det inte blir avsevärda kostnader är svårt att förstå. Vidare kan man fråga sig, hur myndigheten skall förfara, om den bedömer kostnaderna som avsevärda. Vid vilken kostnadsgräns kan myndigheten vägra tillhandahållande?

Försvarets rationaliseringsinstitut uppger att institutet är utvecklingsansvarig för ett system i s. k. tidsdelningsmiljö med öppen information – system DAPU (Datorstöd i planering och uppföljning). Institutet anser att dagens maskinteknik gör det omöjligt för systemerarna att kunna säkerställa att systemet inte blir utsatt för förvanskning, förstöring eller att icke lämplig information lämnas ut om den enskilde får tillgång till terminalerna. Detta problem måste enligt institutet lösas av maskinleverantörerna.

Statskontoret konstaterar att handlingsoffentligheten kan tillgodoses på olika sätt och till olika kostnader. Enligt verkets uppfattning bör skyldigheten enligt grundlagen i framtiden liksom i dag vara att myndigheterna alltid skall kunna tillhandahålla begärda uppgifter i form av utskrift oavsett om man har presentationsterminaler eller inte. Statskontoret anför vidare:

DALK har inte belyst de ekonomiska eller tekniska konsekvenserna av sitt förslag om presentationsterminaler. Förutom rena utrustningskostnader kommer en installation av presentationsterminaler att vara förenad med kostnader för anpassning av system och/eller ökade kostnader vid utveckling av nya system. T. ex. måste speciella och många gånger omfattande behörighetskontroller byggas in för att garantera säkerheten i ett system med presentationsterminaler. Vid sidan av de ekonomiska konsekvenserna kan detta medföra tekniska svårigheter genom att systemen blir komplexa.

Att ansluta presentationsterminaler till myndigheternas ADB-system medför också konsekvenser för datakommunikationen. En ökad belastning på linjerna eller datanätet får i första hand ekonomiska konsekvenser för myndigheterna. Det kan också medföra driftstekniska problem för datacentralerna om belastningen ökar utöver vad man kan klara med tillgängliga maskinresurser. Även sådana konsekvenser borde enligt vår mening belysas.

DALK anför att tillgodoseendet av handlingsoffentligheten vid ADB-teknik inte enbart rör frågor av rättslig natur utan också den anda i vilken reglerna om handlingsoffentligheten tillämpas. Statskontoret delar helt DALK:s uppfattning. Vi anser inte heller att det i grunden är en teknisk fråga hur en myndighet tillgodoser handlingsoffentligheten. Det är därför inte säkert att den alltid blir tillgodosedd på bästa sätt bara man ansluter presentationsterminaler till terminalbaserade offentliga ADB-system.

Intresset för allmänheten att ta del av uppgifter i t. ex. ett terminalbaserat system för en myndighets inventarieredovisning är säkert i de flesta fall litet,

medan det t. ex. i fråga om ett diarieföringssystem ligger i verksamhetens natur att uppgifterna ska vara allmänt tillgängliga på ett smidigt sätt.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) finner en rad skäl som gör att en mera restriktiv inställning är motiverad när det gäller tillhandahållande av uppgifter genom att låta allmänheten använda terminal. Verket anför:

För det första är tilldelningen av terminaler inom statsförvaltningen så snävt tilltagen att utrustningen i regel behövs för de ändamål för vilka de anskaffats. – – – Därtill kommer att införandet av den föreslagna rättigheten omedelbart skulle leda till krav på utformning av särskilda dialogsystem och krav på särskild utrustning, avgränsbara lokaler etc. Sammantaget skulle ett sådant steg medföra kostnader som ej kan överblickas. SPV vill vidare peka på den motstridighet som ligger i att de anställda hos vissa myndigheter enligt de behörighetsregler som datainspektionen kräver endast får del av visst urval av de registrerade uppgifterna medan allmänheten skulle medges obegränsad tillgång till uppgifter.

Mot bakgrund av vad sålunda anförts och med hänsyn till att verket inte i något fall erhållit krav på eller önskemål om tillgång till terminal vill SPV avstyrka förslaget i denna del.

Arbetarskyddsstyrelsen menar att det i och för sig finns goda skäl för den regel som DALK föreslår. Styrelsen avstyrker dock förslaget av följande skäl:

Det kan dock bli förenat med stora svårigheter att ordna säkerheten på ett tillfredsställande sätt så att inte obehöriga kan få tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Det blir också nödvändigt att införa ett säkert skydd mot radering i eller tillägg till lagrade uppgifter eller andra obehöriga ingrepp i systemet. Säkerheten torde på båda dessa punkter kräva att man inför ett system med behörighetskontroll, säkerhetsnivåer o. dyl. Detta är tekniskt komplicerat och kommer att kräva kostnader, som inte kan beräknas bli helt obetydliga.

Statens lantmäteriverk (LMV) har uppfattningen att 14 § går längre än den rätt som i dag anses föreligga enligt 2 kap. TF. Verket fortsätter:

Enligt LMV:s bedömning är det tveksamt om förslaget är nödvändigt för att garantera handlingsoffentligheten. Däremot kommer förslaget om det genomförs att förutom onödiga kostnader även medföra olägenheter för myndigheterna (hinder för arbetets behöriga gång). Vidare saknas enligt LMV:s mening särskilda skäl att beakta anonymitetsskyddet beträffande fastighets- och inskrivningsregistren.

Beträffande fastighets- och inskrivningsregistren kommer fastighetsbildningsmyndigheterna genom ADB-reformen och reglerna i TF och sekretesslagen att bidra till ett vidgat informationsutbud. LMV förutsätter därvid att finansieringsfrågorna kan lösas på tidigare angivet sätt. DALK:s förslag i 14 § innebär dock enligt LMV:s uppfattning en olägenhet som inte är förenlig med krav på effektivitet och kostnadstäckning för fastighetsbildningsmyndigheterna.

Register inom personal- och ekonomi/administrativa området, ur vilka bl. a. uppgifter om enskilda personers prestationer kan utläsas, bör enligt LMV:s uppfattning undantas från bestämmelsen i förslagets 14 §.

Statens industriverk yttrar:

Att förse enskilda med möjligheten av att själv kunna hantera myndighetens datasystem är förenat med onödiga kostnader och risker. Det är bl. a. vanligt att myndigheten använder samma verktyg för att hantera såväl sekretessbelagd som offentlig information. Med hänsyn till att det är kostbart och svårt att bygga in såväl fullständiga skydd mot illegitim åtkomst, skador och felaktig användning som skydd för integritet samt att det är kostbart att bygga system som vem som helst kan använda, bör detta undvikas.

LON anför:

Det är svårt att bedöma vilka effekterna kan bli av kommitténs förslag i fråga om rätt för enskild att själv använda terminal hos myndighet. Skulle denna rätt tas i anspråk i någon större utsträckning, skulle det kunna leda till att varje länsstyrelse behöver ytterligare terminaler. Efterson LON är medveten om svårigheterna att få nya resurser, vill LON understryka att undantaget "av hänsyn till arbetets behöriga gång" i 14 § lagförslaget kan få stor praktisk betydelse. Det kan därför ifrågasättas om det inte bör skjutas mera i förgrunden genom att föras in redan i första stycket. I vart fall fordras ett motivuttalande på denna punkt där lagstiftaren uttryckligen tar upp resurssynpunkterna. Det skulle också vara värdefullt med ett uttalande från lagstiftarens sida huruvida det skulle strida mot TF eller mot den föreslagna lagen att begränsa allmänhetens tillgång till terminalerna till viss tid under dagen. Detta skulle möjligen vara en praktisk lösning i vissa fall. Det kan vara lämpligt att i detta sammanhang knyta an till 17 § lagförslaget om uppskov med tillhandahållande med hänsyn till arbetets behöriga gång.

Länsstyrelsen i Stockholms län ser flera hinder mot att allmänheten ges fri tillgång till myndigheternas terminaler. Länsstyrelsen uttalar:

DALK har i betänkandet redogjort för två fall, där frågan om enskild persons rätt att själv få använda terminal prövats, i det ena fallet av regeringsrätten och i det andra av regeringen. Av besluten kan utläsas, att enskild person inte har någon föreskriven rätt enligt TF att själv få manövrera en terminal, men att det inte heller finns något hinder enligt TF eller annan lag eller författning för myndighet att låta en enskild person själv få söka i dataregister via terminal.

I båda fallen framgår emellertid klart att myndigheten har rätt och skyldighet att ställa en mängd krav för att en enskild skall tillåtas att själv använda en terminal:

- sakkunskap i terminalanvändning
- risk för att information kan förstöras eller förvanskas inte finns
- arbetets behöriga gång inte störs
- säkerhetskrav inte lägger hinder i vägen
- resurserna för användningen av den tekniska utrustningen inte lägger hinder i vägen.

För länsstyrelsen som ansvarig för ADB-registren för folkbokföring och beskattning skulle skyldighet att tillhandahålla terminal åt en utomstående få vissa praktiska konsekvenser. Enligt skatteregisterlagen får terminalåtkomst till uppgifter i det centrala och de regionala skatteregistren finnas endast för beskattningsändamål. Endast riksskatteverket, länsstyrelser och lokala

skattemyndigheter får ha terminalåtkomst till skatteregistret, vad gäller länsstyrelser och lokala skattemyndigheter begränsad till uppgifter som hänför sig till länet och i vissa fall begränsad till lokal skattemyndighet. Enligt det behörighetssystem som av säkerhetsskäl gäller för terminalanvändningen måste all personal inom skatteförvaltningen, som i sitt arbete behöver ha tillgång till uppgifter ur skatteregistret ha en personlig behörighet med behörighetskort, som är dels en förutsättning för att terminal kan användas och dels anger vilka rutiner och uppgifter vederbörande får tillgång till. Behörighetens omfattning prövas och sätts restriktivt med hänsyn till vilken information vederbörande behöver för att kunna utföra sina åligganden.

Många terminalrutiner ger tillgång till blandad offentlig och sekretessbelagd information.

Länsstyrelsen kan inte finna att det med hänsyn till de många krav och säkerhetsföreskrifter som måste tillgodoses kommer att bli möjligt att över huvud taget bereda tillfälle för utomstående att själv använda terminal utan att sätta säkerhets- och behörighetssystem ur spel eller äventyra arbetets behöriga gång.

Att tillhandahålla särskilda terminaler för allmänhetens användning är enligt länsstyrelsens mening ännu mer orealistiskt. Hur skall t. ex. frågan om behörighetstilldelning och -kontroll kunna lösas – en personlig behörighet begränsad till en rutin vid varje tillfälle eller en generell behörighet som ger tillgång till alla rutiner med offentlig information. I sistnämnda alternativet kommer allmänheten att få tillgång till en avsevärt vidsträcktare behörighet än den som ges den personal, som arbetar inom skatteförvaltningen, samtidigt som möjligheten till kontroll för att förebygga missbruk sätts ur spel.

Den föreslagna lydelsen av 14 § andra stycket bör därför enligt länsstyrelsens mening kompletteras med ett undantag från rätt för enskild att själv få utnyttja terminal i sådana fall, då terminalåtkomst till uppgifter i register enligt särskild lag får finnas endast för vissa angivna ändamål (t. ex. 10 § skatteregisterlagen).

Också *lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi* tar upp frågan om rätten att använda terminal för att få uppgifter ur skatteregistren. Myndigheten yttrar:

I skatteregisterlagen har således angetts att ändamålet med registren är beskattning och därför får terminalerna anses vara ett hjälpmedel för skattemyndigheterna i deras arbete.

För att uppfylla de krav på begränsningar när det gäller åtkomsten av uppgifter ur skatteregistren via terminal har ett kontrollsystem för behörigheten tillskapats.

Med hänsyn till vad ovan sagts angående registrens karaktär av hjälpmedel för berörda myndigheter, risk för obehörig åtkomst till sekretessbelagda uppgifter och dessutom risk för att myndighetens arbete väsentligt skulle störas och försvåras bedömer myndigheten det inte möjligt eller rimligt att tillåta enskild att själv använda terminal för sökning av uppgifter. Redan i dagsläget är myndighetens personal- och terminalresurser inte tillräckliga för att kunna ta hand om ett större antal enskilda för att ge dem den service som föreslås i betänkandet.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm motsätter sig bestämt förslaget och anför därvid:

Kommittén avser, att det måste göras betydande inskränkningar i den enskildes rätt att själv använda terminal såväl av sekretess-, förvanskningssom förstöringsskäl. Man kan även tillägga vandaliseringsskäl. Vidare är kronofogdemyndigheternas terminaler hårt ansträngda. Att dela terminaler med allmänheten skulle med all säkerhet skapa onödig irritation på arbetsplatserna. Det är ur flera synpunkter principiellt olämpligt att släppa in allmänheten på de ofta personligt utformade och avskärmade terminalarbetsplatserna.

Därest allmänheten skall ha rätt att själv använda myndighetens terminalsystem får detta, såsom ovan framhållits inte ske på de ordinarie terminalarbetsplatserna. I stället bör en särskild terminal anskaffas och uppställas i anslutning till myndighetens reception eller entré. En sådan terminal måste vara delvis spärrad, så att endast frågor kan göras och inte några transaktioner utföras. Terminalen måste också vara åtkomlig utan den behörighetskontroll som nu finns genom särskilda behörighetskort som erfordras för att använda terminalerna.

ADB-beredningsgruppen menar att myndigheterna kan anse sig nödsakade att skaffa särskilda terminaler enkom för den enskilde för att inte ta onödiga risker för avbrott i den egna verksamheten och att en sådan anskaffning innebär självfallet stora kostnader för myndigheterna.

Göteborgs kommun anför:

Eftersom en ADB-upptagning kan ersätta en myndighets arkiv kan den föreslagna rätten jämföras med rätten att fritt ströva omkring i ett konventionellt arkiv och leta efter uppgifter. Någon sådan rätt har inte intolkats i tryckfrihetsförordningen och då bör man inte gå längre i fråga om ADB-upptagningar. Detta gäller särskilt mot bakgrund av de säkerhetskrav som måste ställas för undvikande av förstöring av uppgifter och materiel och förvanskning av lagrad information.

Kommun-Data AB anser att de säkerhets- och behörighetssystem som används i dag inte ger en absolut säkerhet och inte heller kommer att ge det under de närmaste åren. Att ställa terminal till allmänhetens förfogande innebär därför risk för obehörig åtkomst till sekretessbelagd information samt förvanskning eller utplåning av information i myndighetens register. Förslaget avvisas därför av bolaget.

En del remissinstanser anser att sekretess och andra regler till skydd för de registrerades integritet talar mot en fri tillgång till myndigheternas terminaler. En del ser dessutom konflikter med anonymitetsskyddet.

Kammarrätten i Sundsvall har uppfattningen att bestämmelserna i TF inte innebär någon rätt för den som så önskar att själv genom bildterminal söka efter uppgifter i en databas. Kammarrätten åberopar RÅ 1979 2:34 och regeringsrättens dom den 24 september 1980. Domstolen fortsätter:

Av sistnämnda dom torde framgå bl. a. att sekretessreglerna inte medger att vissa upptagningar en gång för alla spärras som hemliga. Såsom fallet är med konventionella allmänna handlingar måste varje gång tillhandahållande av en eller flera upptagningar begärs särskilt prövas om begäran med hänsyn till sekretessreglerna kan villfaras. Det bör därför understrykas att den av

DALK föreslagna bestämmelsen i 14 § således endast kan tillämpas fullt ut när det gäller sådana ADB-system som inte innehåller några uppgifter som ligger inom ramen för sekretesslagens bestämmelser.

Överbefälhavaren yttrar:

I 14 § föreslås att terminal skall ställas till den enskildes förfogande för egen sökning om hinder inte möter på grund av bl. a. sekretess. För försvarsmaktens del torde därför denna föreskrift i flertalet fall inte bli tillämplig. Enligt TF gäller dock att man på begäran skall utlämna även en handling för vilken sekretess gäller i de delar den är offentlig. Mycket begränsat medger programmeringstekniken att man kan utesluta sekretessbelagda uppgifter för att tillgodose offentlighetsprincipen. Det kan dock antas att en sådan ordning kan bli genomförd i större omfattning. Det är därför inte osannolikt att med tiden kommer att ställas krav på försvarsmakten att oberoende av sekretessförhållandena ordna tillgång till en "offentlig" terminal vid myndigheterna.

Överbefälhavaren vill i sammanhanget peka på risken för sammanställningar som ADB ger möjlighet till. Sådana sammanställningar, även av så kallade öppna uppgifter, kan röja sekretessbelagda förhållanden som är till skada för försvarsmakten. Vidare är försvarsmaktens terminaler i dag ordnade med hänsyn till säkerhetsskyddskrav. Av det skälet måste sannolikt ytterligare terminaler tillkomma för tillgodoseende av offentlighetsprincipen. Detta medför extra kostnader. För försvarsmaktens del avstyrks därför denna föreskrift.

Riksförsäkringsverket (RFV) diskuterar ingående integritetsskyddet vid tillgång för enskilda till terminaler och anför därvid:

DALK föreslår (14 §) att enskild skall få rätt att ta del av uppgifter genom att själv utnyttja terminal. Detta skall dock inte gälla om hinder möter enligt sekretesslagen och inte heller om risk finns för förvanskning eller förstöring av ADB-uppgifter. Även hänsyn till arbetets behöriga gång skall kunna utgöra hinder i sammanhanget.

De nämnda undantagen innebär att det f. n. i princip bör vara uteslutet för försäkringskassorna och RFV att låta någon ta del av uppgifter genom att själv använda terminal. Även om inte diagnoser och mer känsliga uppgifter finns i RFV:s terminaltillgängliga register så förekommer i så gott som samtliga sådana personregister uppgifter varav slutsatser kan dras om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Sådana uppgifter är underkastade sekretess enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) och andra sekretessbestämmelser.

Utan omfattande systemändringar kan ingen uppdelning ske mellan offentliga och sekretessbelagda uppgifter. DALK förutsätter emellertid att vid nykonstruktion av och vid väsentliga förändringar systemkonstruktionen sker på sådant sätt att därefter en sådan uppdelning blir möjlig.

Vad gäller den juridiska prövningen finns f. n. inte i praxis avgjort vilka uppgifter som skall räknas till enskilds personliga förhållanden. Av förarbetena till den nya sekretesslagen kan utläsas att det kan röra sig om så vitt skilda uppgifter som å ena sidan adress och å andra psykisk sjukdom. Däremellan finns uppgifter av varierande känslighetsgrad. Det torde dock vara möjligt att vid en noggrann genomgång av all information göra en bedömning av frågan vilken information i systemen som "typiskt sett" bör

anses vara så känslig att den bör hållas hemlig och vilka uppgifter som "typiskt sett" bör anses vara offentliga. Av förarbetena till nya sekretesslagen framgår att närmare bedömning inte skall behöva göras i de fall aktuellt lagrum innehåller s. k. rakt skaderekvisit, som fallet är med 7 kap. 7 § sekretesslagen. En teknisk grovsortering av informationen bör kunna göras. Svårare blir det emellertid att gardera att uppgifter, som typiskt sett kan anses offentliga men i det enskilda fallet på grund av särskilda förhållanden bör hemlighållas, skall kunna undanhållas den som tar del av allmän handling via terminal.

I förevarande sammanhang anser sig riksförsäkringsverket inte kunna underlåta att framföra vissa synpunkter på en fråga som närmast avser ansvars- och behörighetsfördelningen mellan de myndigheter som innehar eller eljest förfogar över sådana ADB-system där flera myndigheter kan via terminal ta del av uppgifter från en central anläggning. Inom verkets ansvarsområde kan samtliga försäkringskassor från verkets ADB-anläggning via terminal ta fram svarsbilder som konstruerats av därför ansvarig personal hos verket. Avgörandet huruvida en viss uppgift skall lämnas ut ligger med fullt tjänsteansvar på den myndighet, till vilken framställning om utlämnande gjorts. Här såsom i all rättstillämpning finns givetvis utrymme för olika meningar om innebörden av gällande rätt liksom om dess tillämpning i det enskilda fallet. Den som har att ta ansvaret för avgörande måste också ha full frihet att bedöma utlämnandefrågan efter bästa förstånd och samvete. Detta är en grundläggande regel för alla offentliganställda tjänstemän. Om försäkringskassa lämnar fri tillgång via terminal till en svarsbild, som av riksförsäkringsverket konstruerats med utgångspunkt från dess bedömning att uppgiften är offentlig, vem blir då enligt gällande rätt ansvarig för utlämnandet om det av behörig instans anses att utlämnandet skett i strid mot gällande sekretessbestämmelser? Den som i sin tjänst gett sökanden tillfälle att ta del av svarsbilden (försäkringskassans tjänsteman) eller den som i sin tjänst hos riksförsäkringsverket fört in uppgiften i svarsbildssystemet? Vem skall – som en yttersta konsekvens – fällas för brytande av tystnadsplikt?

DALK ifrågasätter själv i betänkandet om inte förslaget innebär onödiga kostnader och andra olägenheter då det i praktiken torde vara mer sällan som enskild person själv vill och kan söka fram uppgifter via terminal. Trots detta vill kommittén ha fastslaget att enskild har rätt att använda terminal och att detta skall anses som ett led i offentlighetsprincipen.

Det kan emellertid ifrågasättas om inte en sådan ordning innebär en utvidgning av offentlighetsprincipen. Det enda fall då risk för urholkning av denna princip föreligger torde vara då sökregister eller diarier förs maskinellt; i sådana fall kan det vara befogat att den enskilde får söka via terminal.

Härtill kommer att allmänhetens förtroende för ADB-verksamhet eller för myndigheternas hantering av personuppgifter i sådan verksamhet kan komma att allvarligt rubbas om enskilda ges rättighet att via terminal fritt ta fram uppgifter ur stora personregister. Den konflikt som finns mellan å ena sidan datalagens skydd för personlig integritet och å andra sidan bestämmelserna om enskilds rätt att ta del av allmän handling upplevs redan i dag som svårförståelig av personalen vid försäkringskassorna. Personalens möjligheter att ta fram personuppgifter som behövs för arbetet är mycket begränsad genom ett särskilt behörighetssystem, som utvecklats i samråd med datainspektionen. Begränsningen gäller även uppgifter som personalen är skyldig att på begäran lämna ut till enskild. Om nu vem som helst skall få

använda terminal för att fritt få ta fram ej sekretessbelagda uppgifter ur personregistren kommer lagstiftningen att bli ännu svårare att förstå.

Med hänvisning till vad som anförts avstyrker RFV att enskild ges generell rättighet att själv från terminal få ta fram uppgifter ur ADB-register.

Statens livsmedelsverk anför:

"När en myndighet som livsmedelsverket skall yttra sig över datalagstiftningskommitténs huvudförslag om enskildas direkta tillgång till dataterminaler bör myndigheten i första hand avväga vilken lösning som bäst främjar det konsumentintresse myndigheten är satt att bevaka. En grundförutsättning vid den bevakningen är att myndigheten får riktiga upplysningar om de faktiska förhållandena genom att utgöra en god miljö för sekretesskyddet – t. ex. när det gäller deklarationer från produkttillverkare. Men självfallet är kommunikationen och förtroendet mellan konsumenterna/allmänheten och myndigheten en lika viktig förutsättning.

En fara med att lämna enskilda tillträde till terminal är sålunda otvivelaktigt att myndigheten i viss utsträckning kan få svårigheter att skaffa in (rättvisande) uppgifter från tillsynsobjekten på grund av att dessa anser sig riskera allmän spridning av uppgifter som är skadliga för deras affärs- och driftsförhållanden.

Statens invandrarverk anser att det kan vara svårt att ge allmänheten tillgång till terminal, även om de uppgifter man kan få fram vanligtvis inte omfattas av sekretess. Verket anför:

Den nya sekretesslagen bygger i mycket stor utsträckning på skaderekvisit. För verkets del är framför allt 7 kap. 14 § tillämplig. Stadgandet kan innebära en mycket långtgående sekretess i främst utlänningsärenden men också i medborgarskapsärenden. Uppgifter som vanligtvis måste betraktas som helt harmlösa, kan i en viss situation omfattas av sekretess. Detta kan gälla t. ex. beslut och adressuppgifter. Skaderekvisiten innebär, att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan få betydelse när sekretessfrågan skall avgöras.

Statens provningsanstalt har uppfattningen att rätten att själv använda terminal för sökning av uppgifter kan medföra en fara för att sekretesskyddade uppgifter kan komma att röjas. I vart fall bör inte den enskilde ges en sådan rätt om myndigheterna på annat sätt, som tillgodoser offentlighetsprincipen, tillhandahåller de sökta uppgifterna.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet yttrar:

För närvarande finns vid datasökning möjlighet att få uppgift om viss namngiven person förekommande i rättsfall eller diarier. Det synes inte tillfredsställande ur integritetsskyddssynpunkt att en sådan möjlighet finns för allmänheten, särskilt som allt fler domar t. ex. brottmålsdomar meddelade av HovR eller HD, kommer att inmatas. Det bör övervägas om personuppgifter bör göras icke sökbara för allmänheten eller om föreskrifter bör ges om att alla rättsfallsreferat skrivs med ofullständiga personuppgifter t. ex. med förnamn eller en stor bokstav. Hur integritetsskyddsfrågan tekniskt sett bör lösas vad avser diarier undandrar sig fakultetsnämndens bedömande.

Skolöverstyrelsen uttalar:

Om en person önskar att själv utnyttja terminal för att ta del av uppgifter, måste myndigheten göra en kompetensbedömning av personen i fråga. Hur den bedömningen skall göras – med eventuellt bibehållen anonymitet – framgår inte av lagförslaget eller betänkandet. För skolans del kan problem uppstå om t. ex. elever med viss datateknisk utbildning vill ta del av skolans ADB-lagrade uppgifter. Det kan därför ifrågasättas om 14 § bör ha den kategoriska utformning den fått i lagförslaget.

Värnpliktsverket (VPV) ifrågasätter lämpligheten av att ge den enskilde möjlighet att själv utnyttja de tekniska hjälpmedel som myndigheterna disponerar. Verket anför:

Som motiv för denna självständiga rätt anförs offentlighetsprincipen och den enskildes rätt att vara anonym. Mot bakgrund av att det – genom de undantag som föreslagits – torde vara mer sällan som den enskilde i praktiken kan ges möjlighet att själv använda terminal, förefaller anonymitetsmotivet inte särskilt starkt. I själva verket torde det nämligen vara så att intresset för den enskilde att i det läget vara anonym är ringa med hänsyn till arten av den information eller de uppgifter han har rätt att få del av. Dessutom kan sägas att den enskilde, om han inte medges rätt att själv utnyttja terminal, beträffande samma information inte behöver röja att informationen rör honom. Den tjänsteman som i sådant fall svarar för informationen får ju inte efterforska den enskildes identitet annat än då vetskapen härom har betydelse för sekretessprövningen. Det finns enligt VPV en klar risk för att regelns begränsade räckvidd kommer att leda till onödiga missförstånd mellan allmänheten och myndigheterna och att samtidigt regeln av den enskilde uppfattas som fiktiv, utan verkligt värde för honom. På grund av det anförda och då det knappast finns möjlighet att utvidga den enskildes föreslagna rätt att själv använda myndigheternas tekniska hjälpmedel, bör övervägas att låta regeln utgå.

Några instanser har synpunkter på paragrafens närmare utformning.

Juridiska faktultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att uttrycket "med hänsyn till arbetets behöriga gång" är alltför vagt. *Televerket* anmärker att lydelsen av 14 § inte är helt lyckad. I paragrafens första stycke fastställs sålunda den enskildes rätt att själv använda terminal medan det i följande stycke görs inskränkningar, som ej preciseras. *RRV* anser att det bör anges i lagtexten att ekonomiska skäl kan hindra att presentationsterminaler tillhandahålls, eftersom detta hinder torde vara det vanligaste.

Livsmedelsverket ifrågasätter om inte ett särskilt servicecirkulär i stället bör utarbetas med riktlinjer för myndigheterna på det aktuella området.

3.11 Tillhandahållande av utskrift (15 §)

Endast några få remissinstanser har synpunkter på DALK:s förslag till bestämmelser om tillhandahållande av utskrift m. m.

ADBJ anser att det beträffande den föreslagna "konkretiserande" regeln om tillhandahållande av utskrifter finns anledning att se försiktigare på myndigheternas valfrihet än i betänkandet. ADBJ anför vidare:

DALK konstaterar att en myndighet är fri att välja någon av de utskriftsmöjligheter som står till buds. Dessa kan innebära olikheter beträffande sådant som sorteringsordning, uppställningar m. m. (sid. 86). Det är givet att detta kan innebära nackdelar för den enskilde, framför allt beträffande förståelighet. Uppskov kan också orsakas. En granskning av lagförarbetena visar att problemet ägnats uppmärksamhet och att vissa begränsningar lär gälla för en myndighets valfrihet. Således konstateras i prop. 1973:33 (sid. 112) att det normalt inte är tillräckligt att tillhandahålla en utskrift som innehåller kod eller speciella tecken (jfr prop. 1975/76:160, sid. 188). Räckvidden av uttalandet är osäker men uppenbart är att graden av förståelighet är något som måste beaktas och som kan sätta gränser för friheten att bestämma utskriftsform. Mot den bakgrunden kan DALK:s uttalanden och den föreslagna "konkretiseringen" i 15 § 2 st sättas i fråga: behövs en mer nyanserad regel?

Dagligvaruleverantörers Förbund, Direktförsäljningsföretagens Förening, Svenska Annonsörers Förening, Svenska Bokförläggareföreningen, Sveriges Direktreklamförening och *Sveriges Reklambyråförbund* anför i sitt gemensamma yttrande följande i fråga om 15 §:

I 15 § andra stycket anges att myndigheterna bestämmer i vilken form utskriften av upptagning för ADB skall lämnas ut. Som skäl för denna ordning åberopas bl. a. att myndigheterna därmed har möjligheter att välja program. I specialmotiveringen anges vidare att det inte finns något som hindrar att myndigheterna av serviceskäl tillmötesgår en begäran om utskrift i särskild form.

Organisationerna kan inte finna annat än att möjligheterna för direktadresserad reklam härigenom ytterligare inskränkes. Det är praktiskt och ibland även av avgörande betydelse för beställaren att denne kan välja en av tillgängliga utskriftsformer. I betänkandet har konstaterats att handlingsoffentligheten även skall kunna användas för kommersiella syften. Organisationerna kan således inte finna annat än att 15 §, andra stycket, i realiteten innebär en begränsning av denna handlingsoffentlighet.

Mot anförda bakgrund föreslår organisationerna att 15 §, andra stycket, ändras på sådant sätt att beställaren äger bestämma i vilken form utskriften skall lämnas ut i de fall myndigheterna utan olägenheter kan tillhandagå beställaren med begärd utskriftsform. En sådan lösning synes tillfredsställa såväl myndigheternas krav som beställarens behov.

Med anledning av 15 § erinrar *DAFA* om att det statliga person- och adressregistret (SPAR) skall vara självfinansierande samt att avgiften för SPAR-tjänster skall fastställas av DAFA efter samråd med RRV. Grunder för taxan skall vara full kostnadstäckning. DAFA fortsätter.

Enligt gällande prislista för SPAR-tjänster är avgiften för att på vanligt papper erhålla SPARs uppgifter om en viss person (på vilken personnumret är känt) 1 500 kronor i grundavgift för utsökningen och 100 kronor för utskriften. Användes ett antal begrepp som ingångsvärden (s. k. urvalsdragning) är avgiften 4 000 kronor samt 100 kr för utskrift. Dessa relativt sett höga avgifter för att ta del av informationen om en enda person skall ses mot bakgrunden av att dagens system helt är uppbyggt kring förutsättningen att kunna hantera massuttag ur registret.

Enligt expeditionskungörelsen (1964:618) är avgiften för utskrift av upptagning av ADB 4 kronor per sida. En sida rymmer (i detta fall) namn, adress m. m. för cirka 40 personer. Vid utskrift av mer än 50 sidor skall samråd ske med riksrevisionsverket.

För att inte uppenbar disharmoni skall uppstå mellan de här två beskrivna regelsystemen anser DAFA att en komplettering, av förslagsvis avdelning III i expeditionskungörelsen, bör ske i syfte att anpassa expeditionskungörelsens avgifter till de som enligt SPAR-förordningen m. m. skall gälla för SPAR. Utan en dylik komplettering av expeditionskungörelsen föreligger det – enligt DAFAs uppfattning – en överhängande risk för att grunden för uttag från SPAR ändras från dagens självkostnadstäckande till en grund baserad på offentlighetsprincipen, med ett betydande verksamhetsunderskott – som förmodligen får täckas via anslag – som följd.

Också *Medborgarrättsrörelsen* tar upp frågan om avgifter och anför därvid:

Inom patentområdet finns särskilda problem, som har avseende på avgiftsbeläggningar av offentliga handlingar. I patentverket förvaras ett slags register på mikrofiche, det s. k. INPADOC, som verket köper från en internationell organisation. För en enkel information från detta register betingar sig verket en ersättning om 120 kronor, och om någon rätt för allmänheten att få titta i detta är det ej tal. Det är tveksamt om denna ordning är laglig. Även andra register av liknande slag, där det finns ett kommersiellt värde, torde komma att upprättas av patentverket. Andra myndigheter torde befinna sig i liknande läge. Tillträde till sådana register måste vara avgiftsfritt.

Försvarets civilförvaltning påpekar att hänvisningen i 15 § tredje stycket till 26 § datalagen numera skall omfatta också 27 och 28 §§.

3.12 Särskilda sammanställningar m. m. (16 §)

Ett par remissinstanser godtar DALK:s förslag till bestämmelser om särskilda sammanställningar. Många remissinstanser avvisar förslaget och åberopar därvid olika skäl. Det påpekas att myndigheterna genom förslaget skulle få betydande kostnader och andra olägenheter. Några instanser menar att det saknas skäl att ge allmänheten större tillgång till myndigheternas uppgifter än vad myndigheterna har själva. Vidare framhålls de risker som kan finnas för att myndigheternas ADB-upptagningar förstörs eller på annat sätt förvanskas, om allmänheten skulle ha en rätt att få information bearbetad av en myndighet med program som lämnas till denna från allmänheten. När det gäller personregister uttalas att en sådan rätt kan komma i konflikt med det tillstånd myndigheten har enligt datalagen att föra registret. Det görs också gällande att 16 § har fomulerats så att den innebär att myndigheternas skyldighet enligt TF skulle utvidgas, något som enligt DALK:s motiv inte är avsikten. Vissa remissinstanser påpekar sålunda att rätten att få del av uppgifter enligt TF inte avser mera än det som är tillgängligt för myndigheten själv.

De instanser som godtar DALK:s förslag är *DAFA* och *riksförsäkringsverket*. *DAFA* förklarar sig inte ha någon erinran mot förslaget medan *riksförsäkringsverket* (RFV) anser att det är tillfredsställande att det sker en kodifiering av rättspraxis. Verket fortsätter:

När det gäller framställningar om vissa urval eller sammanställningar är det viktigt att i förarbeten till eventuellt kommande lag det klart utsägs att sådana behöver effektueras endast om de kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida. Krävs kvalificerad, konstruktiv insats i form av t. ex. nya program kan – som också DALK framhåller – inte upptagningen, som skulle bli resultatet av bearbetningen, anses tillgänglig för myndigheten i tryckfrihetsförordningens mening.

RFV delar DALK:s uppfattning att med hänsyn till uppställda restriktioner möjligheterna i det närmaste är obefintliga att tillmötesgå önskemål om att göra bearbetningar med program som enskild ställer till myndighets förfogande. Att i förväg vid genomgång av sådana program klarlägga att inte integritetsintrång sker torde i det närmaste vara omöjligt. Därför skulle i sådana fall utdata behöva granskas tecken för tecken, vilket skulle medföra omfattande merarbete för myndigheten.

Sveriges Radio AB kritiserar DALK:s förslag under åberopande av att de begränsningar som följer av kraven på "enkel arbetsinsats" och "utan nämnvärda kostnader" inte är tillfredsställande. Enligt bolagets mening bör praktiska och ekonomiska hinder i princip inte tillåtas väga tyngre än intresset av att upprätthålla en orubbad offentlighetsprincip. Den nämnda paragrafen bör därför utformas med den utgångspunkten. *Pressens samarbetsnämnd* understryker risken för att den föreslagna bestämmelsen kan tolkas så att den motverkar offentlighetsprincipen. Erfarenheten visar nämligen enligt nämnden att myndigheter genom att blanda offentliga uppgifter med sekretessbelagda kunnat väsentligt inskränka offentlighetsprincipen med hänvisning till att det sekretessbelagda materialet inte utan nämnvärda kostnader eller svårigheter kan skiljas ut från det offentliga.

Vissa instanser kritiserar 16 § med utgångspunkt i gällande rätt och DALK:s syften med paragrafen.

Mest utförlig är *ADBJ* som anför:

Syftet med den föreslagna 16 § är *inte* att åstadkomma någon ändring i den grundlagsmässiga innebörden av handlingsoffentligheten (jfr sid. 87 och 110). Stadgandet har emellertid kommit att bli oklart i detta och andra hänseenden.

DALK hävdar att rättigheten att få ett eget program använt går längre än huvudprincipen om lika tillgång till upptagningar för myndigheter och allmänhet (sid. 80). Detta är oriktigt. Principen om lika tillgång får enligt departementschefens uttalande i propositionen till 1975/76 års riksmöte (nr 160, sid. 90–91), till konsekvens att en myndighet är skyldig att utföra bearbetning med program som en enskild ställer till förfogande (förutsatt att det endast blir fråga om rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida). Likställighetsprincipen är baserad på tillgänglighetsbegreppet, vilket enligt gällande rätt har en relativt frikostig tolkning: en upptagning är tillgänglig om den kan överföras till läsbar form genom rutinbetonade åtgärder. Innebör-

den är att allmänheten har tillgång till upptagningar som en myndighet själv rutinmässigt tar fram och utnyttjar *men också* till upptagningar som visserligen inte (för närvarande) på detta sätt utnyttjas av myndigheten men som enkelt skulle kunna utnyttjas. Det är denna senare aspekt av likställighetsprincipen som kommer bort i DALK:s tolkning.

DALK:s tolkning av likställighetsprincipen är inte utan betydelse för förslagen i betänkandet. För det första kan, låt vara mer i förbigående, konstateras att rätten att använda ett eget program får längre räckvidd än DALK räknar med; här åsyftas konsekvenserna för uppfattningen om vad som är gällande rätt i fråga om egen terminalanvändning (avsnitt 2.10).[1] Annorlunda uttryckt kan man säga att likställighetsprincipen slår igenom på ett annat sätt än DALK räknar med. Vidare har 16 § blivit oklar och till och med vilseledande om man enbart beaktar dess ordalydelse och inte DALK:s uttalande att stadgandet inte är avsett att ändra den grundlagsmässiga innebörden av offentlighetsreglerna. Man kan således fråga sig om 16 § reglerar serviceåtgärder från myndigheternas sida. Paragrafen tar ju enligt sin lydelse sikte på situationer då enskild begär att få ta del av en upptagning *i vidare mån* än denna är *tillgänglig* för en myndighet. Men detta innebär att begäran avser en upptagning *som inte kan tas fram genom enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer*, dvs. som inte kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder. En begäran om en sådan för en myndighet inte tillgänglig (= hos en myndighet icke förvarad) upptagning är myndigheten enligt 16 § LUA skyldig att tillmötesgå endast om det kan ske genom enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller svårigheter. Stadgandet blir onekligen svårläst: det uttalar genom ett cirkelresonemang – upptagning som en myndighet inte kan ta fram är myndigheten skyldig att ta fram bara om myndigheten kan ta fram den – att en myndighet inte har någon skyldighet att tillmötesgå framställningar om upptagningar som inte är tillgängliga för myndigheten. Utan kännedom om den grundlagsmässiga innebörden hos begreppet "tillgänglig" kan stadgandet missuppfattas, nämligen så att en för snäv innebörd ges åt tillgänglighetsbegreppet och stadgandet antas röra serviceverksamhet från en myndighets sida. Intrycket förstärks av stadgandets rubrik "särskilda sammanställningar m. m.". Eftersom avsikten inte är att uttala något om serviceverksamhet utanför de grundlagsmässiga åliggandena – jfr 10 § och kommentarerna ovan till denna – måste 16 § formuleras om och bör även förses med en annan rubrik. Tar man fasta på att syftet är att definiera tillgänglighetsbegreppet eller, sett från en annan synpunkt, likställighetsprincipen kan följande lydelse tas som utgångspunkt för fortsatt diskussion:

Upptagningars tillgänglighet

16 §

Enskild har rätt att få ta del av upptagning som myndighet, genom enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller svårigheter, kan överföra till sådan form att upptagningen kan läsas eller på annat sätt uppfattas.

Inte heller *kammarrätten i Sundsvall* anser att 16 § är godtagbar i den föreslagna lydelsen. Kammarrätten anför:

En av förutsättningarna för att en ADB-upptagning skall utgöra handling som är allmän och därmed i princip offentlig hos viss myndighet är enligt 2

[1] Se avsnitt 3.10.6.

kap. 3 § första stycket TF att den förvaras hos myndigheten. En sådan upptagning anses enligt andra stycket i nämnda lagrum förvarad hos myndigheten om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas. Det avgörande för om en upptagning är offentlig är alltså om upptagningen är tillgänglig för myndigheten. Den av DALK föreslagna 16 § innebär därmed av ordalydelsen att döma en utvidgning av principen om handlingsoffentlighet sådan den utformats i grundlag, eftersom myndighet enligt kommitténs förslag skall vara skyldig att låta enskild ta del av upptagning för ADB även i vissa fall då upptagningen inte är tillgänglig för myndigheten och således inte heller allmän handling hos denna enligt TF.

Med hänsyn till vad DALK anfört som motivering till vad som tagits upp i denna paragraf synes kommittén inte ha avsett att gå utöver TF. I enlighet med vad som tidigare har sagts[1] förordar kammarrätten att lagtexten i stället innehåller en precisering när en ADB-upptagning är tillgänglig för myndigheten. Med en sådan precisering av den innebörd som kammarrätten föreslagit blir förevarande paragraf överflödig.

Hovrätten för Västra Sverige har uppfattningen att det inte av paragrafens lagtext är lätt att förstå att den reglerar myndighets skyldighet att utföra programmeringsarbete och tydligen – enligt vad motiven utvisar – innebär att myndighet endast under viss närmare angiven förutsättning är skyldig att anpassa för myndigheten tillgängligt program efter den enskildes önskemål och utföra bearbetning med program som den enskilde ställer till förfogande. Också *kammarrätten i Stockholm* anser att det är svårt att av lagtexten utläsa den avsedda innebörden. Kammarrätten föreslår att bestämmelsen ges ett mera konkret innehåll (t. ex.: "Begär enskild att få ta del av upptagning för ADB men kan detta ej ske utan att särskilda anpassningsåtgärder vidtas av myndigheten, är denna skyldig att tillmötesgå sådan begäran – – – svårigheter").

RRV anför:

En viktig punkt när det gäller ADB-upptagningar som nu föreslås lagfäst är att informationen skall vara tillgänglig för den enskilde *i samma utsträckning* som för myndigheten. Detta måste beaktas redan vid systemkonstruktionen, då eljest efterprogrammering med ökade kostnader kan komma att erfordras. Bestämmelsen innebär en angelägen anpassning till praxis och ekonomiska krav. Om den enskilde begär att få del av upptagning *i vidare mån* än denna är tillgänglig för myndigheten föreligger för närvarande skyldighet att tillmötesgå detta endast inom ramen för myndighetens allmänna serviceåligganden.

Härav följer att utlämnande kan vägras bl. a. med hänsyn till arbetets behöriga gång. RRV anser inte att kraven på myndigheterna bör skärpas i detta hänseende, vilket bör explicit framgå av den föreslagna bestämmelsen (16 §).

Vad *försvarets sjukvårdsstyrelse* har anfört i fråga om 14 § sägs gälla även för 16 §. Styrelsen avstyrker av principiella skäl att enskild medges rätt att få

[1] Se avsnitt 3.1.

ta del av upptagning för ADB i vidare mån än upptagningen är tillgänglig för myndigheten, dvs. genom att använda ett eget program.

Statens lantmäteriverk (LMV) anför:

LMV anser att den enskildes fria tillgång till allmänna handlingar inte skall medföra skyldighet för myndighet att göra särskilda sammanställningar eller bearbetningar av information. Enskilda krav på tillhandahållande som föranleder myndigheten att ta fram nya program eller utföra särskilda sammanställningar av serviceskäl bör tillgodoses bara under förutsättning att samtliga kostnader kan täckas och andra olägenheter kan elimineras.

Statens trafiksäkerhetsverk avvisar bestämt den i betänkandet framförda tanken att i viss utsträckning låta enskild som ett led i offentlighetsprincipen få egna program bearbetade. Ingen person utanför trafiksäkerhetsverkets systemutvecklingsenhet besitter de kunskaper som fordras för att kunna skapa ett eget program som skulle fungera i trafiksäkerhetsverkets ADB-system. Av både kostnads- och säkerhetsskäl motsätter sig verket en sådan tanke.

RSV anför:

DALK föreslår i förslagets 16 § en skyldighet för myndighet att, under vissa förutsättningar, anpassa tillgängliga program så att enskilds önskemål kan tillgodoses. Förutsättningarna är att det kan ske utan nämnvärda kostnader eller svårigheter. RSV vill här framhålla de förhållanden som f. n. råder på arbetsmarknaden. Enligt RSVs hittillsvarande erfarenheter är det, även om penningmedel står till förfogande, svårt att få programmerar- och systemerartjänster besatta. Den teoretiska kostnaden får i en sådan situation inte ensamt vara avgörande för vilka skyldigheter en myndighet skall åläggas. Även om kostnadstäckande medel ställs till förfogande kan nämligen inte skyldigheten uppfyllas. Det synes oklart om uttrycket "svårigheter" inrymmer problem av denna art.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) säger sig vara medveten om att bestämmelsen kan leda till besvärliga avvägningar. Nämnden fortsätter:

Vad som skall anses som en enkel arbetsinsats torde kunna bedömas mycket olika av myndighet respektive enskild. En enkel arbetsinsats vid en enskild förfrågan kan dessutom vid ett stort antal förfrågningar leda till omfattande arbetsinsatser. Om myndigheten i ett enskilt fall bedömer arbetsinsatsen alltför omfattande för att tillgodose den enskildes speciella önskemål om programanpassning, leder detta dock inte enligt CSNs mening till att offentlighetsprincipen åsidosätts. Samtliga uppgifter i registren skall dock tillhandahållas.

Kommunstyrelsen i Göteborgs kommun anför:

Enligt kommunstyrelsens mening bör inte en myndighet vara skyldig att utföra bearbetningar om inte syftet är förenligt med de principer tryckfrihetsförordningen har att tillgodose. Erfarenheterna visar, att här avsedda bearbetningar ofta begärs i anslutning till massuttag av uppgifter för direktreklam eller andra kommersiella ändamål. I detta sammanhang vill kommunstyrelsen understryka att DALK i sitt fortsatta utredningsarbete

noggrant bör se över möjligheterna att förhindra att offentliga data utnyttjas för direktreklam eller i andra kommersiella syften.

Att allmänheten skall ha rätt att få myndigheternas ADB-information bearbetad med egna program kritiseras också i andra yttranden.

I likhet med *försvarets rationaliseringsinstitut* avstyrker *försvarets civilförvaltning* förslaget och anför:

Enligt specialmotiveringen skall bestämmelsen även täcka den eventualiteten, att en enskild begär att få använda ett "användbart" program, som han själv ställer till förfogande. Även om man i likhet med utredningen håller för troligt att detta skulle förekomma endast undantagsvis, vill civilförvaltningen bestämt avstyrka att en sådan rätt skall ges den enskilde. Skälen härtill är i stort desamma som civilförvaltningen anfört rörande 14 §. Härutöver vill ämbetsverket framhålla, att utredningen synes ha haft en överdriven tilltro till myndigheternas möjligheter att genom granskning av programmen avgöra, vilka risker deras användning kan medföra för befintliga register och program liksom vilka risker som finns för att den genom programmen utsökta eller sammanställda informationen får sådan karaktär att den inte skulle få utlämnas.

Också *LRF* anser att DALK underskattat riskerna för förvanskning av myndigheternas uppgifter, särskilt om skyldigheten enligt 16 § kombineras med rättigheten enligt 14 § att själv utnyttja terminal eller liknande hos myndigheten. LRF anmärker därutöver att, om dokumentationen innehåller personinformation, tillstånd krävs av datainspektionen också för bearbetning. Bedömning av om ett sådant tillstånd behövs eller inte för bearbetningen tillkommer myndigheten, som härvid måste analysera program etc., en enligt LRF i praktiken omöjlig uppgift. Även *statskontoret* avvisar DALK:s förslag med hänvisning bl. a. till datalagens restriktioner i fråga om hanteringen av personregister. Statskontoret yttrar:

Det är i detta sammanhang statskontorets uppfattning att handlingsoffentlighet vid ADB-teknik bör vara rätten att ta del av ADB-upptagning i samma mån som den är tillgänglig för myndigheten. Tillhandahållande i vidare mån bör enligt vår uppfattning vara service från myndigheters sida och som sådan ska den kunna avgiftsbeläggas. Om det t. ex. krävs programmeringsarbete för att en myndighet ska kunna tillmötesgå en begäran bör myndigheten kunna kräva ersättning som täcker kostnaden för detta arbete.

När det gäller personregister saknar för övrigt en myndighet rätt att tillmötesgå en begäran om tillhandahållande eller utlämnande av ADB-lagrad handling i annan mån än den är tillgänglig för myndigheten. Ett personregister får inte inrättas utan att dess innehåll och ändamål preciseras. Sammanställningar av uppgifter ur ett personregister måste svara mot registrets ändamål. För en myndighet är ändamålet i stort att tillgodose det behov myndigheten har för att kunna lösa sina författningsreglerade uppgifter. Att göra andra sammanställningar och tillgodose andra behov måste därför anses vara att gå utöver den rätt datalagen medger och därmed strida mot grundlagen.

Arbetsgruppen vid datainspektionen anför:

Även 16 § synes bygga på formuleringar som använts i motivuttalandena i propositionen 1975/76:160 och som lett till att varje upptagning på ADB-medium "i princip" kommit att betraktas som en allmän handling. Skälet torde vara att ordet "register" saknat enhetlig betydelse. En glidning på detta begrepp har skett utan att motsvarande förändring införts i 2 kap. 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen. Datalagens syften och andemening har inte heller beaktats.

Ett personregister får enligt datalagen inte inrättas utan att dess ändamål och innehåll preciserats. Av särskild vikt är därvid att uppgifterna står i överensstämmelse med ändamålet. En sammanställning av uppgifter som inte svarar mot registrets ändamål får inte framställas, även om det är tekniskt möjligt att göra den. Om uppgifter på ADB-medium skall betraktas olika om de förs i ett s. k. "offentligt register" eller i ett privat måste datainspektionen ompröva det sätt varpå tillstånd beviljas och föreskrifter meddelas.

Kommun-Data AB anför:

I betänkandet framförs även tanken att myndigheten skall vara skyldig att på begäran utföra bearbetning med program som enskild ställer till förfogande. Det innebär att den enskilde skulle ges möjlighet att med ett eget program påverka myndighetens register. Det finns ingen praktisk möjlighet att i förhand granska varje program för att fastslå att programmet bearbetar registret på ett tillåtet sätt. Detta är givetvis orimligt. Förslaget måste därför avvisas.

Arbetarskyddsstyrelsen tar upp en annan fråga och anför:

Av de föreslagna reglerna framgår att myndighet är skyldig att tillhandahålla begärda uppgifter om det finns ett program tillgängligt för detta ändamål. Ett särskilt problem är här att programmet kan ha tagits fram på beställning av någon kund, som tidigare begärt samma uppgifter. Sådana program som alltså framställts till följd av ett betalt uppdrag för enskilds räkning torde omfattas av sekretessregeln i 8 kap. 9 § sekretesslagen. Det måste klarläggas om programmet ändå får användas för den nye beställarens räkning.

Två remissinstanser tar upp frågan om utformningen av ADB-system i belysning av 16 §. *Journalisthögskolan i Göteborg* anser att det bör övervägas att ge myndigheters ADB-system sådan kapacitet att viss datortid kan disponeras helt eller delvis av enskilda. *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* yttrar:

Om enskild begär att få en uppgift som kräver särskilt programmeringsarbete är detta ett tecken på att ADB-systemet har dålig kvalitet. Det saknar den dynamik som ett ADB-system bör ha. I de fall ADB-systemen är komplicerade bör det finnas särskilt utbildade tjänstemän som har till uppgift att bistå allmänheten och ge service. Offentlighetsprincipen skall inte kunna åsidosättas med hänvisningen att "det ligger på data". Att vägra utlämnande av ADB-upptagning med motiveringen att det krävs programmering har samma principiella innebörd som att vägra lämna ut ett skriftligt dokument med motiveringen att pärmarna fastnat i varandra.

Slutligen kan nämnas att *statens pris- och kartellnämnd* upplyser att särskilda sammanställningar på grundval av data från butiksregistret görs redan nu.

3.13 Tid för tillhandahållande (17 §)

Med ett undantag är de remissinstanser som uttalar sig om DALK:s förslag till en bestämmelse om tiden för tillhandahållande av uppgifter kritiska mot förslaget. Det framhålls att tillhandahållande på stället enligt TF skall ske skyndsamt (medan grundlagen inte ställer samma krav vid utlämnande genom avskrift e. d.) samt att denna skillnad bör finnas även i fortsättningen. Vidare erinras om att det i fråga om utskrifter finns särskilda bestämmelser i expeditionskungörelsen. Den närmare utformningen av bestämmelsen har också föranlett en del kritiska kommentarer.

Pressens samarbetsnämnd är den instans som uttalar sig helt positiv om DALK:s förslag. Sålunda anförs:

Nämnden anser det väsentligt att DALK understrukit att största möjliga skyndsamhet skall iakttas från myndigheternas sida beträffande tillhandahållande av såväl upptagning för ADB på stället som utskrift av kopia av datamedium. Vid den kommunikation on line mellan myndigheternas databaser och massmediernas redaktioner som nämnden förutsätter kommer att etableras under de närmaste åren bör tillgången till ADB-uppgifter kunna ske omedelbart efter uppkopplingen.

RRV konstaterar däremot att det i 2 kap. 12 § TF angivna tidskravet "genast eller så snart som möjligt" endast avser tillhandahållande på stället. Det utsträcks i DALK:s förslag till att omfatta också utlämnande genom utskrift och utlämnande på grund av servicereglerna. RRV finner inte tillräckliga skäl för detta och avstyrker förslaget.

Likaså yttrar *generaltullstyrelsen:*

Enligt 2 kap. TF skall allmän handling tillhandahållas genast eller så snart som möjligt. DALK föreslår i 17 § att detta långtgående krav på skyndsamhet skall utvidgas att avse även tillhandahållande av utskrift av ADB-upptagning med motivering att det i båda fallen är lika viktigt att största möjliga skyndsamhet iakttas från myndighetens sida. Enligt generaltullstyrelsens mening är ett skyndsamt tillhandahållande av handling för att tillgodose offentlighetsintresset mycket betydelsefullare än tillhandahållandet av utskrift av handling. Att ge samma höga prioritet åt myndighetens arbete med att tillhandahålla utskrifter är därför inte motiverat.

Liknande uppfattning har *ADBJ* som anför:

Det finns en möjlighet att ett generellt formulerat skyndsamhetskrav för olika slag av utlämnanden och åtgärder resulterar i att kravet nöts ned för de viktigaste framställningarnas del, alltså de grundlagsstödda kraven på att få tillgång till upptagningar. Här finns det anledning att uppmärksamma förhållandet mellan 12 § och 17 § LUA och att överväga hur begreppet "betydande hinder" bör förhålla sig till "arbetets behöriga gång". Symmetrin brister och man kan fråga sig om en myndighet kan uppskjuta ett begärt

utlämnande av upptagning under hänvisning till att arbetet skulle störas när det inte är fråga om att andra mera brådskande tjänsteåtgärder förhindras.

RSV uttalar:

DALK betonar genom förslagets 17 § vikten av att uppgift ur upptagning för ADB tillhandahålls så snart som möjligt. Den föreslagna rubriken leder till förslagets 15 §, vari stadgas skyldighet att mot fastställd avgift utge utskrift. Såvitt RSV kan finna gäller i de fall en utskrift skall expedieras till den enskilde den regel om expeditionstid som återfinns i 19 § andra stycket expeditionskungörelsen. Detta bör klargöras om lagförslaget i övrigt godtas.

Några remissinstanser diskuterar vissa praktiska problem som kan vara förenade med en tillämpning av paragrafen. *Försvarets materielverk* ställer frågan hur en myndighet skall förfara för att tillgodose kravet på snabbt tillhandahållande, när de datorer som myndigheten anlitar är fullbokade under lång tid framöver. I en egen dator kan myndigheten möjligen omprioritera de arbeten som skall utföras. Om flera myndigheter anlitar samma dator eller hyr datortid, uppkommer dock enligt verket frågan vem som skall besluta om prioritering av olika uppdrag och vem som alltså skall avgöra, hur snabbt den enskilde sökanden skall få sina önskemål behandlade.

Enligt *arbetarskyddsstyrelsens* uppfattning medför 17 § vissa praktiska problem. Myndigheten anför:

Arbetarskyddsstyrelsen förfogar inte över någon egen dator och har för vissa av sina ADB-system heller inte tillgång till terminaler e. d. De uppgifter, som ingår i dessa system, lagras i stället hos andra myndigheter och organ i enlighet med upprättade avtal. Enligt avtalen bearbetas dessa data genom s. k. satsvis bearbetning, som sker en gång i månaden. Mellan dessa tidpunkter har styrelsen inte någon tillgång till lagrade data. Extra maskinkörningar för att ta fram uppgifter mellan dessa tidpunkter skulle vara förenade med avsevärda arbetsinsatser och dessutom medföra betydande omkostnader.

Utredningens förslag till formulering av 17 § synes innebära att myndigheten inte får vänta så länge som en månad med att ta fram begärda uppgifter. Formuleringen måste på denna punkt ändras så att den blir praktiskt möjlig att uppfylla.

Svenska försäkringsbolags riksförbund förklarar att det givetvis i vissa fall får accepteras att en planerad produktionstid hos myndigheten måste avvaktas men att det inte är godtagbart om det blir långa väntetider för beställaren.

Pressens samarbetsnämnd anför:

De undantag från huvudregeln som anges i paragrafen bör kunna begränsas till ett minimum om modern datateknik används. En hänvisning till "arbetets behöriga gång" får inte tolkas så att uppgifterna blir tillgängliga senare än under den dag de begärts.

ADBJ har en invändning mot paragrafens formulering och yttrar:

17 § avser enligt DALK:s kommentarer att täcka dels situationen att någon begär att få tillgång till en upptagning på stället, dels situationen att någon önskar erhålla utskrift av upptagning. Det är då felaktigt att i lagtextens inledning använda termen "uppgift ur upptagning" som ju syftar på en tredje typ av framställning, nämligen en som tillmötesgås genom serviceåtgärder från myndighetens sida – jfr 10 § LUA. DALK vill å andra sidan låta skyndsamhetskravet gälla generellt för både grundlagsstödda och icke grundlagsstödda framställningar om att erhålla upptagningar och information (sid. 88). Detta kan ske genom formuleringen: "Upptagning för ADB och annan uppgift eller upplysning som enligt..."

Även *kammarrätten i Sundsvall* och *försvarets civilförvaltning* anser att paragrafen bör förtydligas.

3.14 Avgift (18 §)

De två remissinstanser, som tar uttrycklig ställning till DALK:s förslag att bestämmelser om avgift tas in i LUA, avvisar detta. Många remissinstanser har emellertid synpunkter på förslaget. Hänvisningen till expeditionskungörelsen kritiseras bl. a. när det gäller den kommunala sektorn. Åtskilliga remissinstanser delar DALK:s uppfattning att avgiftsfrågorna bör utredas vidare i syftet att generella avgiftsbestämmelser skall skapas i fråga om utskrifter av ADB-upptagningar. En vanlig uppfattning är därvid att man i detta sammanhang bör bestämma avgifterna efter det ändamål för vilket uppgifterna har lämnats ut. Man kan enligt flera remissinstanser i detta sammanhang skilja mellan utlämnande enligt offentlighetsprincipen och övrigt utlämnande.

RRV och *RSV* är de instanser som avstyrker att bestämmelser om avgift nu ges lagform. *RRV* anser att ytterligare författningsreglering på avgiftsområdet t. v. bör anstå. RRV åberopar att DALK har föreslagit en särskild utredning om avgifter samt att stämpelskatteutredningen arbetar med en översyn av expeditionskungörelsen. *RSV* anför:

Den i 18 § lagförslaget intagna bestämmelsen om avgift bör, enligt RSVs mening, i stället intagas i 1 § tredje stycket stämpelskattelagen (1964:308). Denna senare regel synes även innefatta utskrift av upptagning för ADB. Den nu föreslagna paragrafens andra mening synes därför lämpligast böra tillföras stämpelskattelagen. Regeringen skulle därmed ha att beakta denna genom ändring i expeditionskungörelsens avgiftslista Avdelning I, vari ju stadgas hur avgift för utskrift av upptagning för ADB skall avgiftsbeläggas. Genom en sådan ordning kommer besvär över avgiftsbeläggningsbeslut avseende nu aktuella handlingar att fullt ut kunna prövas av RSV. Det av DALK framlagda förslaget innehåller däremot ingen besvärsregel som hänvisar till RSV.

Den av DALK föreslagna hänvisningen till expeditionskungörelsen kritiseras av ett par remissinstanser på den grunden att expeditionskungö-

relsen inte gäller för alla myndigheter. *Svenska kommunförbundet* anmärker att expeditionskungörelsen inte tillämpas på de kommunala myndigheterna. Som förutsättning för att kommun skall få utta avgift för avskrift eller kopia av handling och därmed även för utskrift av upptagning för ADB enligt 2 kap. 13 § TF gäller att kommunfullmäktige fattat särskilt beslut om sådana avgifter. Förbundets styrelse fortsätter:

DALK:s förslag i avgiftsfrågan synes för kommunernas del innebära att avgift för utskrift av upptagning för ADB skall utgå enligt expeditionskungörelsen. I fråga om allmän handling, inräknat utskrift av upptagning för ADB, ankommer det på fullmäktige att bestämma om och i så fall med vilket belopp avgift skall uttas. Detta medför att skilda förfaringssätt kommer att tillämpas vid bestämmande av avgift för å ena sidan utskrift av upptagning för ADB och å andra sidan avskrift eller kopia av allmän handling av konventionellt slag. Eftersom det statliga avgiftssystemet enligt expeditionskungörelsen brukar tillämpas av kommunerna anser styrelsen att det bör ankomma på kommunfullmäktige att liksom i fråga om konventionella handlingar besluta om avgiftsregler för utskrift av upptagningar för ADB.

Likaså konstaterar *riksförsäkringsverket* att expeditionskungörelsen gäller endast för statliga och inte för kommunala myndigheter. Verket tillägger att vad som gäller kommun även har avseende på allmän försäkringskassa samt att det synes lämpligt att bestämmelserna i 18 § ger uttryck för det verkliga förhållandet, nämligen att den angivna kungörelsen inte avser annan myndighet än statlig.

Statens jordbruksnämnd tar upp frågan om expeditionskungörelsens utformning och pekar på de problem som tillämpningen av expeditionskungörelsen sägs föra med sig. Nämnden anför vidare:

Inflytande avgifter enligt kungörelsen kommer ju inte den myndighet som har haft kostnaderna med att ta fram uppgifterna tillgodo. Om allmänheten i ökad utsträckning begagnar sig av rätten att få kopia av allmänna handlingar, är en ändring av expeditionskungörelsens bestämmelser om inleverans av stämpelmedel till postverket och riksskatteverket rimlig med hänsyn till att myndigheterna får bära ökade kostnader. Genom de besparingskrav som alla myndigheter måste underkasta sig tvingas de redan nu att i allt större utsträckning minska sin ambitionsnivå också i fråga om väsentliga och av statsmakterna ålagda uppgifter.

Åtskilliga remissinstanser har synpunkter på DALK:s förslag om att avgiftsfrågorna bör utredas särskilt.

Kammarrätterna i Stockholm och *Sundsvall, socialstyrelsen, Karolinska sjukhuset, riksförsäkringsverket, statens väg- och trafikinstitut, RRV, rektorsämbetet vid Uppsala universitet, LON, länsstyrelsen i Stockholms län, LO* samt *Svenska försäkringsbolags riksförbund* tillstyrker DALK:s förslag att frågan om generella avgiftsregler utreds. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det måste tillses att staten inte utan vidare i praktiken undandras de expeditionsavgifter som har lagts fram för olika områden och som kan vara av avsevärd statsfinansiell betydelse. Remedier måste enligt kammarrättens

mening också skapas mot att det allmänna vållas stora kostnader genom en ohämmad användning av de presentationsterminaler som myndigheterna ställer till förfogande. *Karolinska sjukhusets* uppfattning är att det behövs mer detaljerade regler. *Rektorsämbetet vid Uppsala universitet* tillstyrker förslaget att det skall fastläggas generella avgiftsregler för utskrift av upptagningar för ADB. Det bör dock enligt ämbetet ankomma på vederbörande myndighet själv att bestämma vilka utskrifter ur deras register som skall tillhandahållas utan avgift, t. ex. för universitetets del dess studerande. *LON* delar DALK:s uppfattning att man efter utredning i särskild ordning bör söka lägga fast generella avgifter i regler som gäller utskrift av upptagning för ADB. Enligt LON:s mening är det därvid angeläget att enhetliga regler om avgiftsbeläggningen snarast införs – inte minst av det skälet att den enskilde som överväger att begära uppgifter hos en myndighet omedelbart skall kunna bedöma kostnaden.

Fiskeristyrelsen efterlyser ytterligare generella riktlinjer.

Statens lantmäteriverk anser det beklagligt att DALK inte har löst frågan om generella avgiftsregler utan har föreslagit en särskild utredning om denna fråga. *Fastighetsbildningsmyndigheten i Östhammars lantmäteridistrikt* framför liknande synpunkter.

Överbefälhavaren anser att det för försvarsmaktens del inte behövs någon särskild utredning.

Andra meningen i 18 § kommenteras av flera remissinstanser.

Värnpliktsverket yttrar:

Under rubriken avgift har i 18 § intagits en bestämmelse med innebörd att kostnaden, utöver vad som föreskrivs i expeditionskungörelsen, för den enskilde att få del av en ADB-upptagning skall fastställas genom en avvägning mellan intresset för offentlighet och den enskildes ekonomiska intresse för delfåendet. En koppling mellan dessa intressen kommer med stor sannolikhet att leda till tillämpningssvårigheter för myndigheterna. Bestämmelsen står därför i strid med den åsyftade allmänna målsättningen att skapa praktiska tillämpningsregler för myndigheterna och allmänheten. Eftersom avgiftens storlek är knuten till den enskildes ekonomiska intresse kan myndigheterna dessutom behöva efterforska i vilket syfte uppgifterna skall användas. Detta överensstämmer inte med offentlighetsprincipen. Regeln bör utgå eller ändras.

SARI anför:

DALK föreslår att det i en lagregel slås fast att avgiften skall fastställas under särskilt hänsynstagande till enskilds rätt att ta del av sådan upptagning. Enligt SARI:s mening blir en sådan regel mycket svår att tillämpa. Det är naturligare att införa bestämmelser om att den enskilde endast skall betala myndighetens merkostnad för uttaget och införa regler för hur denna kostnad skall beräknas.

Socialstyrelsen yttrar i fråga om 18 §:

Paragrafen innehåller en hänvisning till bestämmelserna i expeditionskungörelsen och betonar att vid fastställande av avgift för utskrift av upptagning för ADB skall hänsyn tas till enskilds rätt att ta del av sådan upptagning. I motiven till paragrafen framhålls även att det för tillämpningen av offentlighetsprincipen är viktigt att man vid bestämmandet av avgiftens storlek inte enbart beaktar det ekonomiska intresset.

I ett konkret fall kan det exempelvis vara fråga om information som ryms på en blankettsida men vars framtagande kräver en körning som kostar hundratals kronor. Enligt expeditionskungörelsen är avgiften för utskrift av upptagning för ADB endast fyra kronor per sida, varför myndigheten således i praktiken själv får svara för körningskostnaden.

I andra och kanske vanligare fall kan det bli fråga om utskrift av listor omfattande hundratals sidor. Omfattar härvidlag utskriften mer än 50 sidor fastställs dock avgiften av utlämnande myndighet. Rörande avgiftsprinciperna skall därvid samråd ske med riksrevisionsverket.

Enligt socialstyrelsens uppfattning bör man dock beakta de ekonomiska aspekterna och kanske än mer än som hitintills varit fallet. Med tanke på att de medel som i vart fall styrelsen disponerar för ADB-verksamhet är så begränsade, kan det i konkreta fall uppstå en konflikt mellan å ena sidan skyldigheten att tillhandagå en begäran från en enskild och å andra sidan behovet av att använda tillgängliga ADB-medel för den ordinarie verksamheten.

Patent- och registreringsverket anser att andra meningen i 18 § medför att myndigheten skulle avskäras från en nu gällande avgiftsprincip, nämligen att myndigheten kan bestämma avgiftens storlek utifrån kommersiella grunder. En prissättning utifrån kommersiella grunder anser patentverket vara befogad att tillämpa i de fall det är fråga om s. k. massuttag. Här måste även beaktas att en bestämning av vad som skall anses som kommersiellt utnyttjande är svår att göra, då en myndighet inte får kräva att den som hos en myndighet begär att få ta del av allmän handling uppger syftet med sin begäran.

Statens lantmäteriverk förklarar att avgiftsregler för datauttag från lantmäteriets tekniska system inte bör regleras generellt i expeditionskungörelsen utan avgöras av verket efter affärsmässiga principer.

Det är enligt *TCO:s* mening synnerligen viktigt att avgifter för utskrift för upptagning för ADB vägs mot den enskildes rätt att ta del av offentliga handlingar. Många gånger är utskrifter på grund av bosättningsort t. ex. en enskild medborgares enda möjlighet att använda sig av handlingsoffentligheten.

Kammarrätten i Sundsvall föreslår att bestämmelsen ges följande lydelse: "Avgift för utskrift av upptagning för ADB skall fastställas under särskilt hänsynstagande till enskilds rätt att ta del av sådan upptagning."

Skillnaden i fråga om avgiftsprinciper vad gäller utlämnande enligt offentlighetsprincipen och enligt myndigheternas serviceskyldighet tas upp

av flera remissinstanser. *RRV* uppehåller sig utförligt vid denna fråga och yttrar:

Såsom tidigare påpekats, har kommittén inte klargjort vad som skall betraktas som allmän handling inom ramen för ADB-baserad information. Det kan inte heller anses klargjort vad som ligger inom ramen för de upplysningar som myndigheterna skall tillhandahålla enligt servicereglerna. Det är därför svårt att föra en relevant diskussion om vilka uttag ur olika informationssystem som bör avgiftssättas och i så fall enligt vilka principer/modeller.

DALK föreslår att man i särskild utredning skall lägga fast principerna för avgifter på informationsuttag. RRV delar den uppfattningen. Allt för många frågor är olösta för att det skall vara möjligt att på detta stadium komma fram till en tillfredsställande lösning på hela problemet. Nedanstående resonemang kan vara en utgångspunkt för ett sådant utredningsarbete.

För att kunna konkretisera en avgiftsdiskussion, är det nödvändigt att den rådande begreppsförvirringen skingras. Ett sätt att förtydliga begreppsapparaten är att begränsa offentlighetsprincipens tillämpning beträffande ADB-upptagningar till sådana "slutprodukter" som myndigheten själv utnyttjar i sin av statsmakterna ålagda verksamhet. Alla andra möjliga bearbetningar av i systemet lagrade uppgifter bör med detta synsätt inte betraktas som möjliga att påfordra med stöd av offentlighetsprincipen.

DALK föreslår att den särskilda utredningen om avgifter skall skilja på utskrifter p. g. a. offentlighetsprincipen och uttag p. g. a. serviceåtaganden från myndigheter. I det förra fallet föreslås avgiftens storlek bestämmas efter en avvägning mellan ekonomiska intressen och offentlighetsprincipens syfte, medan endast ekonomiska hänsyn bör vara bestämmande för avgiftens storlek i det senare fallet.

Det är oklart vad kommittén menar med uttag p. g. a. serviceåtaganden från myndigheternas sida. RRV tolkar det som om med serviceåtaganden avser sådan uppdragsverksamhet som myndigheten utför enligt sin instruktion eller enligt annat uttalande från statsmakterna.

RRV anser liksom DALK att det bör vara möjligt att utgå från två avgiftsmodeller. Den första skulle tillämpas vid uttag enligt offentlighetsprincipen och den andra vid uttag som kan betraktas som ett led i en av statsmakterna beslutad uppdragsverksamhet.

Självkostnadsprincipen bör vara styrande för all avgiftssättning om inte avsteg kan motiveras av särskilda skäl. Självkostnadsprincipen innebär att samtliga kostnader – såväl direkta som indirekta – skall täckas av avgiften. Som indirekta kostnader betraktas för uttag i detta sammanhang även kostnader för systemutveckling och registerhållning.

Det bör observeras att vid självkostnadsberäkningar måste de investeringskostnader beaktas som belastar den rörliga driften. Investeringskostnaderna, som bl. a. inkluderar program- och datorutrustningskostnaderna, styr den kapacitet som blir avgörande för den service som myndigheten kan tillhandahålla. Det är därför väsentligt att redan vid beslut om investering överväga uttagsverksamhetens form och servicenivå trots att svårigheter alltid föreligger vad gäller att beräkna antalet uttag. RRV finner det angeläget att samma värderingar blir styrande för olika myndigheters servicenivåer.

Vid informationsuttag i statsförvaltningen tillämpas f. n. i stor utsträckning avgifter som kan sägas motsvara självkostnaden för själva utlämnandet

snarare än uttaget av den ADB-baserade informationen.

DALKs förslag om att avgifterna för uttag enligt offentlighetsprincipen skall sättas lägre än om enbart ekonomiska hänsyn vore bestämmande kan därför sägas vara i linje med nuvarande praxis.

RRV anser att självkostnaderna för själva *utlämnandet* snarare än självkostnaderna för hela *uttaget* även fortsättningsvis kan vara utgångspunkt vid avgiftssättningen för uttag enligt offentlighetsprincipen.

Sådana uttag som inte är en följd av offentlighetsprincipen betraktar RRV som uppdragsverksamhet. För detta krävs ett författningsmässigt stöd. Statsmakterna måste således i särskild ordning besluta att verksamheten skall få bedrivas, att den skall vara avgiftsbelagd och vilket ekonomiskt mål som skall gälla för verksamheten.

Vid avgiftssättningen kan härvid två huvudprinciper tillämpas, nämligen en självkostnadsbaserad eller en marknadsanpassad avgiftssättning.

Från den inom statligt bedriven uppdragsverksamhet tillämpade självkostnadsprincipen förekommer avsteg. Dessa kan t. ex. bero på att en myndighet inom ett och samma verksamhetsområde tillåts tillämpa en viss grad av resultatutjämning eller vara betingade av företagsekonomiskt grundade rabatter.

En marknadsanpassad avgiftssättning som bygger på det kommersiella värdet beställaren väntas få av uttaget förekommer endast i tre avgiftsbelagda statliga verksamheter och är där motiverade av speciella omständigheter. Marknadspriser används för informationsuttag vid bil- och körkortsregistret, externa uttag vid universitetsdatacentralerna och för myntverkets medaljtillverkning.

De huvudsakliga motiven för avgiftssättning av statlig verksamhet är att ersätta annan finansieringskälla, dvs. avlasta statsbudgeten, och att påverka efterfrågan. Att verksamheten över huvud taget bedrivs bygger på det förhållandet att det av olika skäl befunnits motiverat att ha en statlig uppdragsverksamhet. Verksamheten syftar till att uppnå statsmakternas mål för myndigheten ifråga.

Om staten på andra grunder skulle finna det motiverat att låta myndigheten tillhandahålla vissa produkter åt externa användare och denna verksamhet inte ligger inom myndighetens ansvarsområde, är det inte längre fråga om en verksamhet som skall finansieras med avgifter utan med priser.

När det gäller informationsuttag ur ADB-register – sådana uttag som inte är betingade av offentlighetsprincipen – kan således båda dessa typer av serviceverksamhet komma ifråga. Det kan t. o. m. inte uteslutas att det för vissa ADB-register kan bli fråga om att tillämpa båda synsätten samtidigt.

Innan det är möjligt att i särskild ordning utreda vilka avgiftsregler som skall gälla för informationsuttag måste således statsmakterna först klargöra vilket slag av service eller uppdragsverksamhet som är önskvärd och hur denna skall betraktas från avgiftssättningssynpunkt. RRV vill särskilt understryka det nödvändiga i att en sådan noggrann prövning görs. Det är även viktigt att ett sådant klarläggande görs inom en mycket snar framtid eftersom det externa efterfrågetrycket på informationsuttag ökar samtidigt som allt fler för externa användare intressanta ADB-register upprättas.

Också *försvarets rationaliseringsinstitut, socialstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, LON, LO* och *TCO* uttalar sig för en differentiering av

avgifterna med hänsyn till ändamålet och grunden för uppgifternas utlämnande.

Kammarrätten i Sundsvall, som delar uppfattningen att man efter utredning i särskild ordning bör fastställa generella avgiftsbestämmelser, uttalar:

Vid en sådan utredning finns anledning att på sätt DALK förordar skilja på utskrifter som tillhandahålls på grund av offentlighetsprincipen och sådana som tillhandahålls som serviceåtgärd från myndigheternas sida. Det bör därvid särskilt övervägas att beträffande vissa slag av register införa en bestämmelse enligt vilken avgiften bestäms utifrån kommersiella grunder på sätt som sker f. n. I övriga fall är det rimligt att utgå från självkostnaden vid avgiftsberäkningen. En viktig fråga är därvid, som DALK påpekar, vilka delkostnader som skall anses ingå i självkostnaden för utskrifter och andra uttag. Kammarrätten delar dock inte DALK:s uppfattning att likartade tjänster bör kosta lika mycket, oavsett vilken myndighet beställaren vänder sig till. Däremot bör myndigheten vara skyldig att på begäran av enskild göra en förhandsbedömning av kostnaden.

Enligt *försvarets rationaliseringsinstitut* skall självkostnadsprissättning användas i andra fall än de där utlämnandet inte stör arbetets behöriga gång, omfattningen av service är skälig och det inte önskas datorkörningar utöver de ordinarie.

Socialstyrelsen anser att det finns anledning att skilja på utskrifter på grund av offentlighetsprincipen och uttag på grund av serviceåtagande från en myndighets sida. I det förra fallet bör avgiftens storlek bestämmas efter en avvägning mellan ekonomiska intressen och offentlighetsprincipens syfte, medan det för socialstyrelsen i det senare fallet framstår som mera naturligt att ekonomiska hänsyn får vara bestämmande vid fastställande av avgiftens storlek.

TCO anför:

Det är viktigt att den enskilde i förväg kan få reda på vilken avgift som kommer att tas ut för en begärd utskrift av en ADB-upptagning. Det är också väsentligt att kostnaden kan hållas så låg att enskilda personer har möjlighet att beställa de utskrifter som de i olika sammanhang kan behöva. Full kostnadstäckning bör enligt TCO:s mening inte tas ut vid utskrifter som begärs av enskild som önskar ta del av offentliga handlingar. Eventuella serviceåtaganden från myndighetens sida bör däremot ersättas fullt ut av beställaren.

LON menar att man bör eftersträva en avgiftskonstruktion som ger någon spärr mot att offentlighetsprincipen i praktiken missbrukas genom stora beställningar i rent kommersiellt syfte. Sådana beställningar kan orsaka betydande svårigheter för myndigheterna. LON säger sig vara medveten om att man kan komma in på svåra tryckfrihetsrättsliga frågor. LON föreställer sig emellertid att det skulle vara möjligt att finna en lämplig avvägning, eftersom det ändå i praktiken lär bli så att en massbeställare får en lägre

genomsnittskostnad än den enskilde, som endast gör bruk av sin rätt i enlighet med offentlighetsprincipens grundtanke.

Riksförsäkringsverket avråder bestämt från att söka åstadkomma en särskillnad för de fall, där utskrift från ADB-medium sker på grund av offentlighetsprincipen och de där uttag sker "på grund av serviceåtagande från myndighetens sida". Verket anför:

Det yrkande som ställs från den enskildes sida torde genomgående innebära att han yrkar att få ut en viss uppgift. Ett sådant yrkande torde vara entydigt. Sökanden begär uppgiften och myndigheten har att ta ställning till om den skall tillmötesgå yrkandet. Om myndigheten därvid finner sig skyldig att lämna ut den på grund av tryckfrihetsförordningens bestämmelser får myndigheten inte vägra. Myndigheten har emellertid möjligheter att, även om dessa bestämmelser inte är tillämpliga, likväl tillmötesgå sökanden.

Om myndigheten går sökande till mötes behöver sålunda utlämnandefrågan på intet sätt kopplas till frågan huruvida myndigheten varit skyldig på grund av tryckfrihetsförordningen att bifalla sökandens begäran. Genomgående saknas anledning för myndigheten att vid ett sådant beslut göra en bedömning av offentlighetsprincipens eventuella betydelse i ärendet.

Om en myndighet sålunda bifaller sökandens framställning skulle, för den händelse DALK:s här framförda tanke slår igenom, ett utlämnande av uppgifter komma att få dra med sig dels krav på den utlämnande myndigheten att avgöra huruvida utlämnandet skett därför att offentlighetsprincipen påfordrade det, dels antagligen i inte ringa utsträckning en efterföljande process om grunderna för utlämnandet. Var en sådan process skulle få äga rum undandrar sig verkets bedömande. Det är möjligt att den finge föras hos kammarrätt/regeringsrätten, som fungerar som besvärsinstanser i ärendet om utlämnande av allmän handling. I så fall finge dessa domstolar ta upp frågan om huruvida utlämnandet bort ske *på grund av* tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Besvären skulle med andra ord komma att gälla grunderna för det meddelade bifallet, inte frågan om utlämnandet i sig. Problemet kompliceras ytterligare av att det här gäller två helt väsensskilda skyldigheter, nämligen en absolut skyldighet (enligt offentlighetsprincipen) och en fakultativ sådan. Om myndigheten finner att den förstnämnda skyldigheten inte föreligger, skall myndigheten då förklara sig beredd att tillmötesgå sökanden enligt den fakultativa principen och samtidigt lämna honom uppgift om vad en leverans i enlighet med hans önskan skulle kosta? Myndigheten finge väl då samtidigt lämna honom motsvarande uppgift på vad leveransen skulle kosta i det obligatoriska alternativet. Frågan om ett tillmötesgående av sökandens yrkande finge därefter förmodligen skjutas upp i avvaktan på att sökanden fick frågan om utlämnandets grunder prövad hos kammarrätt/regeringsrätten. Om en sådan prövning skulle kunna komma till stånd kan riksförsäkringsverket för sin del inte bedöma; förmodligen skulle överinstansen finna att den väsentliga frågan – nämligen om utlämnandet – helt enkelt ännu inte avgjorts och att följaktligen förutsättningar för en överprövning av sakfrågan saknades. En annan möjlighet vore att myndigheten först meddelade avslag för den händelse myndigheten inte anser offentlighetsreglerna tillämpliga och att sökanden överklagade beslutet i laga ordning. Om sökanden därvid fick bifall till sina besvär i kammarrätt eller hos regeringsrätten vore frågan om avgiften klar. Finge han avslag kunde myndigheten i en ny omgång besluta att

tillgodose hans önskemål; först då kunde avgiftsfrågan anses slutligt klarlagd. Men en sådan tidsförskjutning av utlämnandet kan knappast vara till gagn för vare sig sökanden eller myndigheten. Dessutom är det ju inte givet att myndigheten kan stå honom till tjänst vid ett senare tillfälle – arbetsförhållandena och kraven på det normala arbetets behöriga gång kan ha förändrats sedan ärendet ursprungligen behandlades.

Oavsett vad här anförts vill riksförsäkringsverket ifrågasätta om det verkligen föreligger någon väsensskillnad mellan utlämnande av handlingar/uppgifter på grund av offentlighetsprincipen eller på grund av "service". För såväl myndigheten som sökandens vidkommande torde skillnaden uteslutande grunda sig på en mer eller mindre teknisk skillnad i utlämnandegrunderna.

Överbefälhavaren tar upp frågan om avgifterna för utskrift och liknande rörande de mera omfattande fallen som inte regleras i expeditionskungörelsen. Även om en begäran om tillgång till försvarsmaktens handlingar kan vara aldrig så väl motiverad bör samtliga uppkommande kostnader utöver normalförfarandet gäldas av den sökande.

Socialstyrelsen anser att det är rimligt att utgå från självkostnaden även om hänsyn också måste tas till offentlighetsprincipen.

Statens löne- och pensionsverk anför:

Tillhandahållande av ADB-lagrade uppgifter kräver såväl personella som maskinella resurser. Önskemål om uttag av sådana uppgifter åtföljs oftast av särskilda servicekrav. Resurstilldelningen inom statsförvaltningen är minskande. Detta bör beaktas när det övervägs att ytterligare reglera användningen av ADB. Resurskrävande regler bör införas om de tillgodoser väl motiverade behov som är ordentligt kartlagda och kvantifierbara. I den mån så anses vara fallet vad avser offentlighetsprincipens tillämpning synes det vara naturligt att avgifter enligt självkostnadsprincipen bör tas ut för tjänster av detta slag.

Statens pris- och kartellnämnd uppger att vissa sammanställningar från butiksregistret redan nu lämnas ut mot en avgift som motsvarar självkostnaden.

Några remissinstanser tar upp speciella frågor som har samband med avgiftssättningen.

Riksarkivet ser det som sannolikt att särskild hänsyn får tas till arkivmyndigheternas kostnader och finansieringsmöjligheter när avgifter bestäms.

Pressens samarbetsnämnd anser att en positiv tillämpning av offentlighetsprincipen bör innebära att någon avgift inte uttas för uppgifter som kommer att lämnas massmedierna on line via terminalbaserade ADB-system.

Också *socialstyrelsen* diskuterar avgiften i relation till det sätt på vilket uppgifterna lämnas ut. Socialstyrelsen påpekar att DALK bl. a. i samband med motiveringen till 15 § har framhållit att det i vissa fall kan vara lämpligt att myndigheten lämnar ut en kopia av ett datamedium, t. ex. ett magnetband. Frågan är hur avgiften då skall beräknas, eftersom det i expeditionskungörelsen vad gäller ADB endast talas om utskrift. Socialsty-

relsen frågar sig om det även här skall bli fråga om att en myndighet av hänsyn till offentlighetsprincipen eller från servicesynpunkt debiterar ett pris som understiger vad som erfordras för att täcka uppkomna kostnader.

ADBJ påpekar att möjligheten för den enskilde att undanröja hinder för tillhandahållande genom att bidra till kostnaderna direkt skulle kunna anges i LUA.

3.15 Besvär (19 §)

I anslutning till besvärsregeln yttrar *ADBJ:*

Gränsen mellan beslut som rör utbekommande av allmänna handlingar och beslut som avser andra informationsåtgärder från myndigheternas sida är inte skarp. Som exempel kan nämnas det tidigare berörda förhållandet mellan framställning att få ta del av upptagning och framställning att få ta del av uppgift ur upptagning. Diskussionen ovan om rätt till terminaltillgång till upptagningar är också av intresse i detta sammanhang. Oklarheterna medför motsvarande svårigheter för besvärsreglernas del, vilka kan penetreras djupare än i DALK:s redogörelse.

3.16 Ikraftträdande

Några remissinstanser påpekar vissa problem som kan vara förenade med en anpassning till reglerna i LUA.

Riksförsäkringsverket noterar att DALK anser att myndigheterna bör ha tillräcklig tid för erforderliga förberedelser om lagen sätts i kraft den 1 januari 1982 och att något behov av övergångsbestämmelser inte finns. Riksförsäkringsverket anmärker att verket inte har resurser tillgängliga för att anpassa systemdokumentation och förteckningar till angivet datum. Minst ett år ytterligare bedöms krävas för detta arbete. Om enskilda trots verkets avstyrkan skulle ges rätt att själv få ta fram uppgifter via terminal, blir frågan om anskaffande av terminaler och lokaler till dessa också en fördröjande faktor. Så snart ett enda terminaltillgängligt system har anpassats till lagförslagets 14 § måste i princip möjlighet att få ta del av uppgifter på detta sätt finnas i varje kommun. Erforderliga åtgärder i detta avseende bedömer verket kunna vara genomförda tidigast den 1 januari 1984.

Statens bakteriologiska laboratorium anser med tanke bl. a. på de praktiska åtgärder för registeruppläggning, avgiftsbestämmelser och inte minst utbildning på myndigheterna som erfordras, att tidsramen blir knapp. Laboratoriet förordar att den nya lagen träder i kraft tidigast den 1 juli 1982.

Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) anför:

Det krävs att relativt omfattande åtgärder vidtas hos myndigheterna om

föreslagen lag skall träda i kraft. Inköp av nya terminaler för allmänheten, utarbetande av nya uttags- och bearbetningsprogram, uppbyggande av ADB-kompetens på myndigheterna för stöd till den enskilde, lättillgänglig dokumentation om hur information kan erhållas från terminalen m. m. (Det råder brist på ADB-kompetens i försvaret i dag.) Detta medför omfattande merarbete och kostnader vilket medför betydande problem för många myndigheter främst sådana med gamla system där hänsyn till offentlighet ej tagits i tillräcklig grad i samband med utvecklingen. Institutet vill därför understryka vikten av att en ny lagstiftning i vart fall inte skall börja gälla generellt för alla typer av system redan från 1982. Om en ny lagstiftning kommer att träda i kraft nämnda datum föreslår FRI att detta endast gäller system som fr. o. m. detta datum börjar utvecklas men att redan gällande system får en glidande övergång för att hinna anpassa sig till de nya kraven.

TCO anser att det i samband med ikraftträdandet av LUA från statsmakternas sida bör göras särskilda utbildningsinsatser så att både myndigheternas handläggande personal och allmänheten blir väl informerade om den nya lagstiftningen på ADB-området.

4 Kommersiellt utnyttjande

Remissinstansernas åsikter om DALK:s överväganden beträffande kommersiellt utnyttjande av myndigheternas uppgifter är delade. En grupp instanser ansluter sig till DALK:s bedömningar. Dessa pekar bl. a. på att en begränsning av handlingsoffentligheten i fråga om kommersiellt utnyttjande öppnar möjligheter till andra inskränkningar och att frågan bör övervägas inom ramen för en generell personregisterlagstiftning. En ungefär lika stor grupp instanser förordar dock någon form av begränsning när det gäller utlämnande av uppgifter för kommersiella ändamål. Därvid åberopas att offentlighetsreglerna har ett annat syfte än att tillfredsställa sådana syften. Några instanser förespråkar begränsningar i fråga om massuttag av uppgifter.

De som i huvudsak ansluter sig till DALK:s överväganden i denna del är *kammarrätten i Sundsvall, skolöverstyrelsen, skogsstyrelsen, LO, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam* samt *Dagligvaruleverantörers Förbund, Direktförsäljningsföretagens Förening, Svenska Annonsörers Förening, Svenska Bokförläggareföreningen, Sveriges Direktreklamförening* och *Sveriges Reklambyråförbund.*

Kammarrätten i Sundsvall anför:

Samtidigt som det är önskvärt att allmänhetens möjligheter att ta del av myndigheternas ADB-lagrade information ökas kan det, såsom framgår av betänkandet, också finnas behov av att komma till rätta med vissa avarter som en sådan ökad tillgång kan medföra. I den allmänna debatten har särskilt diskuterats frågan om inte sådana ändringar när det gäller handlingsoffentligheten nu bör vidtas att försäljning av personuppgifter för direktreklamändamål och annat s. k. kommersiellt bruk hindras. Principen om handlings-

offentlighet innefattar av hävd bl. a. att syftet med en begäran att få ta del av allmän handling inte får efterforskas i vidare mån än sekretessprövningen kan föranleda. Kammarrätten delar DALK:s bedömning att det inte bör komma i fråga att göra inskränkningar härutinnan utan mycket starka skäl. Kritiken mot direktreklam synes, som kommittén påpekar, också främst rikta sig mot reklambudskapens innehåll och således beröra ett ämne som faller utanför ramen för kommitténs arbete. Förutom för urval för direktreklam och annat liknande utnyttjande av kommersiellt slag finns emellertid möjlighet att med stöd av handlingsoffentligheten få tillgång till personuppgifter som kan användas för andra mer eller mindre betänkliga syften. Kammarrätten vill i detta hänseende endast framhålla att man, innan en inskränkning av handlingsoffentligheten närmare övervägs, bör avvakta kommitténs fortsatta arbete med att utreda möjligheterna att införa en generell personregisterlagstiftning till skydd för den enskildes personliga integritet. DALK har således anledning att återkomma till frågan om inte själva användningen av främst personuppgifter generellt kan regleras på sådant sätt att en icke önskvärd användning av det allmännas ADB-material kan förhindras.

Skolöverstyrelsen förklarar sig acceptera DALK:s ställningstagande men beklagar att det inte har gått att nu komma fram till någon lösning i fråga om utlämnande för kommersiellt utnyttjande. Enligt 2 kap. 1 § TF skall allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar vara till för främjandet av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Handlingsoffentlighetens syften är enligt skolöverstyrelsen således helt andra än ett kommersiellt utnyttjande av uppgifter myndigheterna insamlat som led i den offentliga förvaltningen.

LO yttrar:

LO har i remissvar till kommitténs tidigare betänkande "Personregister – Datorer – Integritet" pekat på att de som väljs till fackliga förtroendemän utsätts för en stor mängd direktreklam. Syftet med offentlighetsprincipen är att ge medborgarna möjligheter till insyn och kontroll av den offentliga verksamheten samt främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Uttag för kommersiella syften kan dock inte främja något av offentlighetens syften. En viktig del av handlingsoffentligheten är principen om anonymitetsskydd och rätten att ta del av handlingar utan att någon ändamålsprövning görs från myndigheternas sida. Ett förbud mot kommersiellt utnyttjande kan öppna möjligheten till andra inskränkningar. Frågan om ett kommersiellt användande av uppgifter bör utredas vidare i samband med kommitténs fortsatta arbete att utreda möjligheterna till och behoven av en generell personregisterlag.

Folksam uttalar:

Sedan ADB infördes har antalet uppgifter på ADB-media om enskilda och organisationer m. fl. ökat väsentligt. Därmed ökar risken för att offentlighetsprincipen kan användas för andra syften än som var avsett. T. ex. kan den som sysslar med organiserad brottslighet under anonymitetsskydd skaffa fram information – ej enbart personinformation – som inte har något att göra med det ursprungliga syftet med offentlighetsprincipen.

Folksam anser dock att den nuvarande offentlighetsprincipen är så väsentlig att den inte bör inskränkas. Om sådana risker som ovan berörts skulle förverkligas bör de beivras på annat sätt, t. ex. via datalagen, marknadsföringslagen etc.

Dagligvaruleverantörers Förbund m. fl. organisationer anför följande i sitt gemensamma yttrande:

Kommersiell användning av allmän handling brukar från vissa håll betecknas som missbruk av offentlighetsprincipen för kommersiella syften. Ett långtgående förslag ger ledamoten Sundblad i sitt särskilda yttrande, varigenom Sundblad reserverat sig mot uttag ur offentliga register för kommersiellt bruk. Sådana uttag anser Sundblad uppenbart integritetskränkande eftersom uppgifter används för annat ändamål än det de insamlats för.

Organisationerna finner därvid anledning framhålla att alla uttag ur offentliga register, som ej avser den registeransvariges verksamhet, används för annat ändamål än det de insamlats för. Organisationerna kan erinra om de ofta förekommande och stora uttag som görs för andra ändamål än direktadresserad reklam ur skilda myndighetsregister efter beställning från andra myndigheter än den myndighet som för registret. Ett annat exempel är de politiska partiernas motsvarande uttag för utsändande av politisk information inför val. Ytterligare ett exempel är de fortlöpande uttag som görs för att värva medlemmar till Barnens Trafikklubb i regi av Nationalföreningen för Trafiksäkerhetsfrämjande. I betänkandet ges även andra exempel i kapitel 21.

I Reklamutredningen har man framhållit bl. a. "att i en marknadsekonomi av vår typ reklamen skall bedömas som ett i och för sig legitimt nödvändigt medel för att främja avsättning av varor och tjänster". I detta sammanhang finns det anledning att fråga sig om det föreligger några skäl att inskränka möjligheterna för direktadresserad reklam från datalagens utgångspunkter.

I "Rapporten ADB och juridik. En problemöversikt" sammanställd på datasamordningskommitténs uppdrag konstaterades bl. a. att det skulle vara svårt att dra gränser mellan kommersiellt och annat utnyttjande. Vidare angavs att en ändamålsprövning skulle kunna missbrukas till skada för offentlighetsintresset och att man inte heller kunde utesluta att vissa former av kommersiellt nyttjande måste anses gagna informationsplikten. Det kan därför vara av intresse att erinra om att en betydande del av direktadresserad reklam är marknadsföring av dagstidningar, tidskrifter, litteratur, musik, konst, kurser av olika slag, kameror, TV- och radioapparater och därmed liknande produkter, vilka åtminstone indirekt är ett stöd för främjande av ett fritt meningsutbyte även om det direkt är fråga om ett kommersiellt syfte.

Några skäl att försvåra möjligheterna för direktadresserad reklam för att den har ett kommersiellt syfte synes därför inte föreligga.

Frågan är då om allmänhetens attityder till direktreklam motiverar någon form av inskränkning. I betänkandets bilaga 14 redovisas olika undersökningar. Redovisningen är dock alltför knapphändig och förmedlar i huvudsak en negativ attityd.

Organisationerna åberopar i sammannhanget vissa undersökningar som utförts av SCB och SIFO angående inställningen hos allmänheten till bl. a.

direktreklam. Organisationerna finner att inte heller allmänhetens attityder till direktreklam synes motivera några ingrepp och fortsätter:

Därvid återstår frågan om de urvalskriterier som används vid uttag för direktadresserad konsumentreklam är av så integritetskänslig karaktär att det finns anledning att frångå handlingsoffentligheten vid uttag. De urvalskriterier som erfordras vid direktadresserad konsumentreklam är ej av integritetskänslig karaktär och är betydligt färre än de uppgifter som är intagna i SPAR och där inga uppgifter ansetts vara integritetsstörande. Till skillnad vad fallet i regel är vid annan användning av personuppgifter finns det för direktreklamens behov endast ett begränsat intresse av att köra fram uppgifter (med undantag för namn och adress) för visuell läsning.

Enligt organisationernas uppfattning finns det sålunda ingen anledning att frångå DALK:s principiella uppfattning om handlingsoffentlighet under åberopande av det kommersiella syfte som ett uttag för direktadresserad reklam har, allmänhetens attityder eller de urvalskriterier som används.

I vad gäller direktadresserad konsumentreklam önskar direktreklamföretagens kundföretag möjligheter att uppdatera inrättade kundregister, att tillföra dessa register ytterligare personuppgifter, att göra uttag efter vissa urvalskriterier för marknadsföring till presumtiva kunder. Dessa verksamheter är föremål för dagspressens intresse främst igenom att direktreklamen uppfattas som en konkurrent till dagspressens annonser, som senast framkommit i de annonskampanjer mot direktreklam som ägt rum under 1980. Sådana kampanjer leder naturligtvis till att direktreklam debatteras. Med anledning härav finns det dock anledning att erinra om att samhället både genom datalagen och marknadsföringslagen har långtgående möjligheter till ingrepp och tillsyn.

Datalagen, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen samt marknadsföringslagen innebär således i praktiken en väsentlig skärpning av tidigare gällande regler. Fortlöpande ändringar i angivna lagar och praxis har bidragit till detta resultat. Möjligheterna till uttag på maskinellt läsbart medium av personuppgifter i offentliga register är därmed omgärdade av betydande restriktivitet.

Organisationerna delar således DALK:s slutsats att risker för otillbörligt intrång i personlig integritet i detta sammanhang genom datainspektionens verksamhet får anses vara tillräckligt förebyggd utan att ytterligare ingrepp i handlingsoffentligheten i vad gäller uttag i kommersiellt syfte behövs.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet noterar att DALK genomgående föredrar att resonera om kommersiella uttag som endast avser persondata och att därför uppmärksamma vissa negativa verkningar av kommersiella datauttag. Det finns enligt nämnden emellertid skäl att framhålla att i andra kommersiella sammanhang positiva verkningar kan överväga. Som ett exempel, vilket ligger utanför men nära offentlighetsprincipen, nämns Rättsdatasystemet. Detta blir tillgängligt för kommersiellt utnyttjande från 1 januari 1981. Avgifterna har satts relativt lågt med hänsyn till bl. a. intresset av att rättslig information sprids effektivt; jämför offentlighetsprincipens syfte att främja en "allsidig upplysning".

Till de instanser som uttalar sig för någon form av begränsning av offentlighetsprincipen för att hindra kommersiellt utnyttjande hör *SIDA*,

riksförsäkringsverket, UHÄ, juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi, Svenska kommunförbundet, TCO och *KF*.

Riksförsäkringsverket konstaterar att DALK anser att det innebär en inskränkning för offentlighetsprincipen att hindra massuttag ur register för reklam och liknande ändamål. Verket säger sig inte dela den uppfattningen utan anser att användningen av ADB-register för sådana ändamål begränsas.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet erinrar om att DALK såsom stöd för att inte föreslå begränsningar i möjligheterna att utnyttja uppgifter kommersiellt, i första hand åberopar att sådana föreskrifter skulle strida mot principen att en sökande inte får avkrävas uppgift om sitt namn eller syfte. Fakultetsnämnden invänder häremot. Nämnden framhåller vidare att denna princip inte är fastslagen i TF utan har utbildats i rättspraxis och sedan upptagits i 8 § allmänna verksstadgan. Vidare framhåller nämnden att offentlighetsprincipens ändamål enligt 2 kap. 1 § TF är främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, däremot inte främjande av kommersiella intressen. En reglering av det kommersiella utnyttjandet skulle kunna begränsas till att avse massuttag ur person- och adressregister. Ett krav på uppgift om sökandes namn och syfte skulle då medföra ganska små olägenheter. Enligt fakultetsnämndens mening bör denna fråga övervägas ytterligare.

UHÄ hänvisar till de nyss redovisade yttrandena från de juridiska fakultetsnämnderna och anför:

Såväl UHÄ:s register som de lokala studeranderegistren har blivit föremål för ett betydande intresse för kommersiella uttag av framför allt adressuppgifter. UHÄ anser detta ur administrativ synpunkt betungande för myndigheterna men framför allt mycket betänkligt ur integritetssynpunkt. Sådana uttag syftar inte till att främja något av de intressen som motiverar offentlighetsprincipen, nämligen ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. UHÄ framhöll redan i sitt remissyttrande 1978-11-14 över DALK:s tidigare betänkande om "Personregister – Datorer – Integritet" att en inskränkning i den nu föreliggande rätten till massuttag behöver göras. Ingenting har framkommit som föranleder en ändring av denna ståndpunkt, och UHÄ vill således hemställa att en författningsenlig begränsning för kommersiella ändamål införs. En sådan reglering skulle – som den juridiska faktultetsnämnden vid universitetet i Lund framhållit – kunna begränsas till att avse massuttag ur person- och adressregister, varvid ett krav på sökandens namn och syfte skulle medföra ganska små olägenheter. En sådan reglering skulle inte heller behöva medföra en inskränkning av datauttag ur sådana system som juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm vill värna om och varpå Rättsdatasystemet utgör ett exempel.

Lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi anser att möjligheten att utnyttja myndigheternas uppgifter kommersiellt bör begränsas med hänsyn till att det finns risk för att allmänhetens ofta avoga inställning till

skattemyndigheterna ökar, om uppgifter ur skatteregistren lämnas ut för t. ex. reklamändamål.

Styrelsen för *Svenska kommunförbundet* yttrar:

Enligt styrelsen har handlingsoffentligheten enligt 2 kap. 1 § TF till syfte att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Såsom kommittén själv konstaterar och såsom även framgår av programförklaringen till offentlighetsprincipen har avsikten med handlingsoffentligheten aldrig varit att tillgodose kommersiella syften, t. ex. i form av massuttag från person- och adressregister för reklamändamål. Dessa massuttag vållar i dag åtskilliga problem för kommunerna. Som ett exempel kan nämnas massuttag från det s. k. BUMS-registret över bibliotekens låntagare och massuttag från daghems- och skolregister. Mot denna bakgrund bör varken principiella eller lagtekniska hinder föreligga för att tillskapa regler, som innebär att myndigheterna medges rätt att efterforska om uppgifterna begäres enbart i kommersiellt syfte. Oavsett hur en sådan lagreglering närmare urformas bör svårigheter inte möta att avgränsa uttag för kommersiellt syfte från uttag för andra ändamål. Det kan ej heller anses förenligt med den enskildes intresse att uppgifter, som myndigheterna sammanställer och lagrar för samhällets legitima behov, skall kunna spridas och användas i kommersiellt syfte för att tillgodose för samhället och den enskilde främmande intressen. Styrelsen anser därför att gällande lagstiftning bör kompletteras med regler som förhindrar kommersiellt utnyttjande av upptagningar för ADB.

TCO åberopar att organisationen redan i ett tidigare yttrande över ett betänkande från DALK anför att uppgifter, som av myndigheterna har insamlats i ett helt annat syfte, inte skall få utnyttjas rent kommersiellt. TCO säger sig då bortse från den service som t. ex. arbetarskyddsstyrelsen har givit arbetsmarknadens organisationer i och med att de har tillhandahållit uppgift om adresser till den egna organisationens skyddsombud, då denna service knappast kan ses som rent kommersiell.

KF understryker angelägenheten av regler – utöver de som redan finns i t. ex. kreditupplysningslagen – som begränsar användningen av uppgifter, i första hand personuppgifter, i kommersiellt syfte. Denna fråga bör tas upp i anslutning till DALK:s fortsatta uppdrag att utreda möjligheten av en generell personregisterlagstiftning till skydd för den enskildes personliga integritet.

SIDA hemställer att det i LUA införs en uttrycklig bestämmelse om att datalistor, som är att likställa med handling som avses i 2 kap. 9 § första stycket TF, inte skall anses som allmän handling. Som skäl för sin begäran anför SIDA:

SIDA har sedan 1975 datainspektionens tillstånd att föra ett personregister på data. Ändamålet är att registrera personer, som är intresserade av biståndsverksamhet, för att underlätta rekryteringen till u-landsarbeten.

Rekryteringsregistret, som kan sägas kartlägga den svenska "resursbasen" av u-landskunnande, omfattar f. n. omkring 12 000 personer. Uppgifterna insamlas med hjälp av inkommande ansökningshandlingar, enkäter och listor från FN-organisationerna. Adressändringar sker genom samkörning

med SPAR. Registret är unikt i svensk statsförvaltning såtillvida att det omfattar huvudsakligen personer vilkas enda anknytning till SIDA består i att de är kandidater till u-landsanställning.

Vid utsökningar kan kandidater i registret tas ut med olika sorteringar. De vanligaste är i namn- och personnummerordning. För rekryteringsändamål sker utsökningen efter yrkesområden.

Datalagstiftningskommittén (DALK) föreslår i sitt förslag till lag om enskilds rätt att ta del av upptagning för ADB (3 §) att om hinder inte möter enligt sekretesslagen skall upptagning för ADB "vara tillgänglig för allmänheten i samma omfattning som för myndigheten". Denna huvudprincip anses vara av särskild vikt. I 11 § föreslås vidare att finns upptagning för ADB även i "sådan form hos myndigheten att den kan läsas är myndigheten inte skyldig att överföra upptagningen till läsbar form". Enligt 15 § skall enskild ha rätt att mot avgift "få utskrift av upptagning för ADB", ehuru med rätt för myndighet att bestämma "i vilken form utskrift av upptagning för ADB skall lämnas ut".

Om den föreslagna lagen kommer till stånd skulle enskilda personer och privata företag kunna använda SIDA:s rekryteringsregister för kommersiella syften, dvs. för andra ändamål än de som registret är ämnat för enligt datainspektionens tillstånd. Vid sin behandling av frågan om det kommersiella utnyttjandet av dataregister har DALK uppehållit sig nästan enbart vid direktreklamen och dess följder för den personliga integriteten. Uppmärksamheten har därigenom letts bort från datatekniken som sådan och i stället riktats mot reklamens innehåll. Detta kan leda till slutsatsen att problemet ligger inom konsumentombudsmannens och marknadsföringslagens områden.

För SIDA:s vidkommande har problemet med kommersiellt utnyttjande av rekryteringsregistret en annan innebörd. Som nämnts tar SIDA ur registret regelbundet ut listor efter yrkesområden, som är nödvändiga hjälpmedel i det löpande rekryteringsarbetet. Verket har haft förfrågningar från privata företag om sådana listor, och i avsaknad av entydiga bestämmelser i 2 kap. TF eller särskild lag har SIDA ansett sig nödsakad att lämna ut listorna.

Den föreslagna lagen innebär att listor ur SIDA:s rekryteringsregister skulle bli oinskränkt tillgängliga. Enskilda företag skulle sålunda i sin rekrytering kunna använda exempelvis listor över yrkeskategorier och därigenom få möjlighet att konkurrera ut SIDA i dess anskaffning av personal för u-landstjänstgöring. Ett sådant utnyttjande av registret skulle allvarligt kunna försvåra verkets arbete inom ett för utvecklingsbiståndet centralt område och samtidigt bidra till att reducera enskilda företags kostnader för rekrytering.

Styrelsen är medveten om att särskilda åtgärder kan vara påkallade för att förhindra att ADB-tekniken urholkar offentlighetsprincipen. Användningen av automatisk databehandling bör dock inte medföra, att denna princip definieras mer vidsträckt än som sker i 2 kap. 1 § TF, där handlingsoffentlighetens syfte anges vara att främja "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning".

Från denna utgångspunkt vill styrelsen ifrågasätta om det är nödvändigt att allmänheten har tillgång till alla av myndigheterna framtagna datalistor. När det gäller SIDA:s rekryteringsregister borde det räcka med att enbart de listor, som i namn- eller personnummerordning innehåller alla personer i registret, är tillgängliga för allmänheten. Dessa listor omfattar all informa-

tion som återfinns i registret, och tillgång till dem är tillräckligt för att få full insyn i denna del av SIDA:s verksamhet. Övriga ur registret framtagna listor skulle icke betraktas som allmänna handlingar. Härvid skulle en analogi kunna göras med "promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning", vilka handlingar enligt 2 kap. 9 § TF inte anses som allmänna handlingar. Här avsedda listor är framför allt listorna med yrkesorientering, som tas ut ur registret i samband med enskilda rekryteringsärenden. Det är samtidigt dessa listor som är mest begärliga för utomstående intressenter, som vill konkurrera med SIDA om kandidater.

Av det remitterade betänkandet framgår att DALK enligt meddelade tilläggsdirektiv har att som avslutande uppgift pröva om inte en generell personregisterlagstiftning bör ersätta den nuvarande datalagen. Enligt direktiven skulle en sådan lagstiftning syfta till att förhindra att användningen av personuppgifter inom den offentliga och den enskilda sektorn leder till otillbörligt intrång i den enskilda medborgarens personliga integritet. Det synes därför osannolikt att DALK vid fullgörandet av sitt uppdrag kommer att ta upp den av styrelsen ovan behandlade frågan om vissa datalistors offentlighet.

Vissa remissinstanser diskuterar frågan om användningen av myndigheternas uppgifter för kommersiella ändamål utan att ta någon direkt ställning i sak.

Hovrätten för Västra Sverige framhåller som anmärkningsvärt att det inte i LUA finns föreskrifter om myndigheters befogenhet att kommersiellt utnyttja sina ADB-resurser för sådana databearbetningsuppdrag, vilka myndigheten inte är skyldig att utföra.

Bankinspektionen framhåller att mot varandra bryts å ena sidan offentlighetsintresset och å den andra omtanken om personlig integritet och säkerhetsintressen. Inspektionen anför vidare:

En många gånger besvärlig avvägning måste ske. Man kan utifrån de överväganden som nu ägt rum även betrakta den intresseavvägning som förekommer i andra liknande sammanhang, också inom inspektionens verksamhetsområde. Det förtjänar då erinras om debatten om vissa kreditinstituts tillgång till information för kreditprövning (kreditupplysningslagens tillämpning betr. finansbolag) och den långt gående restriktivitet till förmån för integritetsintressen som datalagens tillämpning inneburit när det gällt för banker att under skydd av banksekretess registrera uppgifter som haft till syfte att gagna institutens säkerhet och underlätta för dem att iaktta banklagstiftningen. Samtidigt som integritetsintressen ibland kan få vika för kommersiella ändamål, menar inspektionen att möjligheterna borde vidgas för kreditinstituten att under sekretess handha och registrera uppgifter som de behöver i sin verksamhet.

Landsarkivet i Uppsala ifrågasätter om kommersiellt utnyttjande av myndigheternas information ryms under offentlighetsprincipen.

Med anledning av DALK:s uttalande om att "företagen direkt eller indirekt tjänar pengar på att uppgifter, som samlats in för myndighternas verksamhet, också är tillgängliga för andra ändamål" framhåller *Jacob Sundberg:*

Om en statlig verksamhet som ändock måste pågå samtidigt främjar t. ex. industri och handel, så att inkomster genereras, som tillför stat och kommun skattemedel, måste detta vara något som i alla normala fall ligger i det allmännas intresse och inte tvärtom.

5 Aktiv informationsförmedling

5.1 Inledning

DALK:s avsnitt rörande en aktiv informationsförmedling har väckt stort intresse hos remissinstanserna. Från åtskilliga håll uttalas att DALK:s överväganden i detta avsnitt är riktiga och väl underbyggda. Det saknas dock inte helt kritik för att DALK inte nu har redovisat några förslag till omedelbara åtgärder. Några remissinstanser avvisar tanken på en särskild myndighet för information och tillsyn beträffande offentlighetsfrågor liksom förslaget om ett särskilt basregister. Ett flertal remissinstanser ansluter sig till uppfattningen att en aktiv informationsförmedling skall ses som en fråga som är skild från handlingsoffentligheten. Några instanser anser att det krävs en behovsanalys och kravspecifikation avseende denna typ av verksamhet. Några remissinstanser stöder också förslaget om en särskild utredning på området. Flera instanser motsätter sig emellertid en sådan utredning. Många framhåller att det samhällsekonomiska läget kräver andra prioriteringar och att man har större möjligheter att nå ett gott resultat med mer sektoranknutna analyser.

5.2 Allmänna synpunkter på DALK:s förslag

DALK:s överväganden rörande aktiv informationsförmedling har föranlett åtskilliga allmänna synpunkter. Bland dem som ansluter sig till DALK:s uppfattning är *JK* som finner det välbetänkt att något förslag om aktiv informationsförmedling inte ännu har lagts fram. Också *SCB* och *riksarkivet* ansluter sig till kommitténs bedömning på denna punkt. *Kommerskollegium* anser att frågan om aktiv informationsförmedling är intressant men delar DALK:s uppfattning att några omedelbara åtgärder inte är påkallade. *DFI* förklarar sig i huvudsak instämma i DALK:s bedömningar i fråga om en aktiv informationsförmedling och om formerna för att föra tanken vidare.

Några remissinstanser har synpunkter på frågan om vilka överväganden som bör göras beträffande en aktiv informationsförmedling.

Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) anför:

CFD har samma uppfattning som kommittén om vilka faktorer som måste beaktas när det gäller den aktiva informationsförmedlingen och de frågor som sammanhänger därmed. Frågeställningarna har aktualiserats i olika sammanhang och bör beaktas i berörda verksamheter och projekt.

NSI yttrar:

Vikten av att förbättra kontakterna mellan allmänheten och myndigheterna har NSI tidigare påpekat. De försök och studier som NSI deltagit i under sjuttiotalet har visat att mycket finns att göra för att samordna och effektivisera samhällsinformationen. Försök med service- och informationscentraler, olika typer av samhällskataloger och andra initiativ har gett erfarenheter som börjar bli mogna att prövas i ett större och mer samlat sammanhang. Utvecklingen inom ADB-området har också gjort det möjligt med en alltmer rationell hantering av stora datamängder. Samtidigt växer flera nya medier fram, t. ex. tele-data.

Dagens förutsättningar gör det möjligt att forma en aktiv informationsförmedling. Det finns emellertid tecken på att informationsfrågorna inte tillmäts samma vikt som tidigare. Som exempel kan nämnas att NSI föreslås läggas ned under 1981 och att många myndigheter får kraftigt minskade anslag till sin informationsverksamhet.

Mot denna bakgrund bör det övervägas om inte mer konkreta och bindande bestämmelser behövs angående myndigheternas service och information. De bestämmelser som idag finns (allmänna verksstadgan, servicecirkuläret och sekretesslagen) är tämligen allmänt hållna. En aktiv informationsförmedling kräver bl. a. stramare regler.

Under alla förhållanden krävs åtgärder för att underlätta spridningen och åtkomsten av information. NSI anser att sådana åtgärder behövs med hänsyn till offentlighetsprincipen.

Landsarkivet i Göteborg (landsarkivarien) tar upp aktiv informationsförmedling inom forskningsområdet och anför:

Offentlighetsprincipen syftar till "främjande av ett fritt meningsutbyte . . .". Det bör framhållas, att det är samma offentlighetsprincip som ger möjlighet åt alla att fritt och utan kostnad ta del av myndigheternas handlingar från dess senaste sammanträde liksom från århundraden tillbaka. Detta är ovärderligt och förutsättning för all slags forskning som använder handlingar. (När tusentals personer fortlöpande ägnar sig åt släkt- och gårdsforskning och lokalhistorisk forskning, är det inte med tanke på den aktuella samhällsdebatten).

Tillkomsten av andra databärare än papper, framför allt då de elektroniska, gör forskarens villkor mera komplicerade i framtiden. Orsakerna härtill är många och påfallande: risk för bristande kontinuitet eller bortfall av källmaterial genom löpande uppdateringar, svårigheterna i avseende på gallring samt bevarandets omfattning och form.

När betänkandet diskuterar aktiv informationsförmedling tänker man också på forskningen, men man betonar framför allt behovet av information hos partier, intresseorganisationer, massmedia (s 115 ff). Det är angeläget och ett bra tillfälle för arkivmyndigheterna att betona det större perspektivet: frågan om tillgodoseende av behovet av lättillgänglig allsidig information för en vid krets och på lång sikt.

Det förekommer redan fall, där man för att kompensera sig för informationsförluster för framtiden, ur aktuella ADB-system periodiskt tar fram uppgifter som bevaras på lagringsmedia, s. k. forskarband. Det synes mig som om detta skulle vara en metod, som måste komma till användning i många fall, där man inte genom (för myndigheten hanterbara) arkiverings-

och gallringsföreskrifter kan uppnå rimliga krav på bevarat materials omfång och kontinuitet.

Eftersom frågan tas upp i betänkandet och man där också framhåller forskningens behov, bör man på ett mera allmängiltigt plan ta upp denna möjlighet till "aktiv informationsförmedling". Uttrycket används i betänkandet som beteckning för aktiv framtagning och sammanställning av information, en kostnadskrävande procedur, där man dessutom alltid skulle få bekymmer med objektiviteten. Framtagning och bevarande av forskarband däremot bör i stället föras in i diskussionen som ett medel till information och på längre sikt som källor för forskning.

LRF understryker betydelsen av att uppmärksamheten riktas mot frågorna om aktiv informationsförmedling.

Kammarrätten i Stockholm konstaterar att direktiven närmast syns utgå från som självklart att en ökad information skulle vara till fördel. Kammarrätten förklarar sig inte vara övertygad om att denna utgångspunkt är riktig och anför:

Det är viktigt att samhällsmedlemmarna ej utsätts för ett informationsöverskott och därmed får svårare att finna ut och tillgodogöra sig det som för deras del verkligen är väsentligt. En ökad informationsplikt tar vidare resurser i anspråk för både dem som förmedlar och dem som tar emot informationen. Detta är ägnat att mana till varsamhet, särskilt i ett ansträngt samhällsekonomiskt läge.

Statens naturvårdsverk uttalar:

En målmedveten förmedling av kunskaper och information som man förfogar över till olika berörda grupper i samhället är en viktig uppgift för samhällsorganen. Myndigheterna hanterar mycket skilda former av information och kan ha väsentligt olika målgrupper. Formerna för informationsförmedling bör i motsvarande grad sökas längs olika vägar.

ADB-tekniken kommer här att erbjuda nya möjligheter och rätt använd kunna förbättra myndigheternas informationsförmedling. Avgörande för valet av teknik måste vara den enskilda myndighetens resurser och behov av information.

Miljödatanämnden anför:

Det är å ena sidan angeläget att understryka ADB-teknikens möjligheter då det gäller att få fram, sammanställa och bearbeta information i en utsträckning som många gånger tidigare inte varit möjlig. Å andra sidan är det inte tekniken i sig som motiverar en ökad aktiv informationsförmedling. Här behövs det säkerligen gång efter annan ordentliga genomgångar av olika sakområden med bl. a. behovsanalyser av vilken information (obearbetad och bearbetad) som medborgarna kan ha intresse av att få del av genom en aktiv informationsförmedling. Det rör sig alltså här om en utvidgning av den "informationsservice" för myndigheterna som redan följer av den gällande offentlighetsprincipen inklusive den av DALK föreslagna lagen. Det kan vara angläget redan vid planeringen av åtminstone större ADB-system, avsedda att underlätta myndigheters verksamhet, att vederbörande beaktar frågan om en höjning av ambitionsnivån när det gäller informationsspridningen utåt. Behovet av resurser härför bör sålunda i förekommande fall

påtalas redan under budgetarbetet. Det kan också tänkas att särskilda ADB-rutiner tillskapas hos myndigheter enbart i syfte att bättre än f. n. tillgodose enskildas informationsbehov.

ADBJ yttrar:

DALK:s problemgenomgång både är nyanserad och konstruktiv. De riktlinjer som dras upp för fortsatt utredningsarbete förefaller fruktbara och det är angeläget att detta kommer till stånd. Inte minst bör rättsvetenskapens behov och möjligheter till nya forskningsuppgifter ägnas uppmärksamhet. Till belysning kan nämnas att grundmaterial av diarietyp genom ADB-tekniken *kan* göras åtkomligt, överblickbart och bearbetningsbart på ett helt annat sätt än tidigare. Rättsstatistiken kan också få förändrade uppgifter.

RRV anför:

RRV anser att ökad tillgänglighet inte kan vara ett mål i sig. Behoven måste därför, som DALK har påpekat, analyseras och vägas mot andra intressen så att inte tekniken blir styrande.

Innehållet i de offentliga ADB-systemen är mestadels anpassat till myndigheternas behov och därför svårtillgängligt för allmänheten. Endast en begränsad del av volymen torde för övrigt kunna bedömas som intressant för enskilda. I dessa delar föreligger ofta hinder mot utlämnande av informationen.

SCB understryker betydelsen av att statistisk information används i ett allmänt informativt syfte och SCB anser att stora utvecklingsmöjligheter finns på detta område. Det finns en stor mängd statistisk information som genom olika nya presentationsformer kan göras bättre tillgänglig för en bred allmänhet.

DEFU kommenterar avsnittet på följande sätt:

I avsnitt IV 26.5 i betänkandet beskrivs hur tillgängligheten skall ökas till information som finns hos samhällsorganen. DEFU:s verksamhet framhålls vara av intresse som informationskälla när det gäller att "beakta de möjligheter som den statliga och kommunala statistikproduktionen erbjuder".

Det bör i sammanhanget framhållas att DEFU:s befogenheter att pröva nya och ändrade uppgiftsinsamlingar upphörde med utgången av kalenderåret 1980. Ett betänkande med förslag till åtgärder i syfte att begränsa uppgiftsinsamlingarna m. m. kommer att avges under 1981. Något ställningstagande ifråga om permanenta åtgärder föreligger ännu inte. DEFU har dock gjort den allmänna iakttagelsen att tillämpningen av den s. k. statistiksekretessen i vissa lägen kan försvåra samutnyttjande genom att uppgifter inhämtade för statistikändamål ej utlämnas för administrativt ändamål till annan myndighet.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet uttalar:

Frågeställningar rörande handlingsoffentlighet och ADB-lagrad information i offentlig förvaltning aktualiserar spörsmålet i vilken utsträckning myndigheterna har resurser och praktiska möjligheter att svara mot de krav som följer av offentlighetsprincipens tillämpning på detta område. Dylika

frågeställningar möter i hög grad också då det gäller att ta ställning till åtgärder för en mer aktiv informationsförmedling från myndigheternas sida, närmast i den formen att ADB-teknikens resurser skulle tas i anspråk för att göra den hos myndigheterna samlade informationen mer tillgänglig.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anför:

Enligt direktiven skulle en aktiv informationsförmedling få sitt främsta värde för partier, intresseorganisationer och andra sammanslutningar, för massmedierna samt för samhällsdebatt och forskning och därmed tjäna allmänhetens intresse.

Utredningens insats på detta avsnitt är mager. Man ger en summarisk översikt över medel som står till buds, t. ex. försöken med teledata, men framför inga egna synpunkter. I stället förordas att en särskild utredning kommer till stånd.

Myndighetsanpassade dataregister och tanken på centrala informationscentraler kan komplettera varandra. Den förra typen av information får ses som mera särpräglad och specifik och därför t. ex. lämplig att tjäna forskning av specialinriktad karaktär. Förslagen om större informationscentraler avsedda att bidraga med upplysning till partier, organisationer och forskning kommer av naturliga skäl att bli mer generell. Det är dessutom rimligt att anta att aktualiteten och fullständigheten hos informationsbankerna blir sämre än hos myndigheternas register.

Informationsförmedling via datorer och datornät kommer inom en nära framtid att i hög grad ersätta traditionell informationsförmedling. Sökningar i stora databaser kommer att kunna skötas av enskilda användare utan specialistkunskaper. Nuvarande sökmetoder bygger på föråldrad och ofta komplicerad teknik. Moderna och i viss mån redan förverkligade sökmetoder bygger på hög användarvänlighet.

Det är bara att beklaga att DALK inte utfört sitt utredningsuppdrag om möjligheterna till aktiv informationsförmedling. Det pågår just nu i flera länder en intensiv debatt om datoriseringens betydelse för demokratins framtid. Enligt en optimistisk syn kan kontakten mellan medborgare och myndigheter förbättras och demokratin på så sätt vitaliseras. Mer pessimistiska betraktare ser snarast risker för maktkoncentration och politiskt främlingskap bland väljarna. Det hade varit av värde om utredningen tagit upp denna debatt till ytterligare belysning.

5.3 Avgränsning mot handlingsoffentligheten

Flera remissinstanser ansluter sig till DALK:s uppfattning att frågan om aktiv informationsförmedling skall behandlas som en från handlingsoffentligheten fristående fråga. Till denna grupp hör *försvarets civilförvaltning, SCB, AMS, Uppsala kommun, Landstingsförbundet, SACO/SR* och *Kommun-Data AB*.

5.4 Medel som står till buds

Några remissinstanser tar upp DALK:s överväganden om hur en aktiv informationsförmedling bör organiseras.

Försvarets civilförvaltning anför:

Att det, som utredningen säger sig förmoda, på längre sikt sannolikt behövs ett särskilt och permanent organ med företrädare för intressenterna i sammanhanget, finner civilförvaltningen klart tvivelaktigt. Eventuella frågor av här omhandlat slag som framdeles kan behöva bevakas, bör lämpligen åläggas datainspektionen med hänsyn till att denna idag har såväl juridisk som datateknisk kompetens. Befintlig kompetens och erfarenhet av datalagstiftningens praktiska konsekvenser kan härvid nyttjas, liksom redan etablerade kontakter mellan myndigheter och datainspektionen.

Också *försvarets rationaliseringsinstitut* ställer sig tveksamt till behovet av ett särskilt organ för samhällsinformation.

Uppsala kommun anför:

På det kommunala området regleras informationsskyldigheten i kommunallagen, som föreskriver att kommunstyrelsen har ansvaret för kommunens samordnade informationsverksamhet såvida uppgiften inte uppdragits åt annan nämnd (3 kap. 1 § p 6). Vidare regleras vissa nämnders informationsskyldighet i speciallagar, t. ex. bygglagstiftningen.

Uppsala kommun har uppfattningen att denna ansvarsfördelning för den kommunala informationen är lämplig även om nya media kommer till användning. Vägande skäl är också att kommunstyrelsen i regel har ansvaret för kommunens statistik. Sådan informationscentral som DALK föreslår finns inrättad i kommunen, men information bör i möjligaste mån finnas tillgänglig även i stadsdelar och kransorter, vilket förutsätter samverkan med t. ex. skola och stadsbibliotek. Kommunstyrelsen har naturligen samordningsansvaret. En "samhällsguide" finns utgiven i samarbete mellan kommunen och landstinget i C-län. Kommunen instämmer i bedömningen att ADB bör kunna utnyttjas för att hålla den aktuell och komplett, varjämte anpassningen av landstingsupplysningarna efter behoven i varje kommun bör underlättas härav.

SGU upplyser att ADB-baserade informationsrutiner har införts vid myndigheten för att förbättra myndighetens egen verksamhet. Därmed ges också goda förutsättningar för en effektivare informationsservice gentemot allmänheten. SGU anser att denna service, i likhet med vad som gäller för information som inte är upptagningar för ADB, skall förmedlas av tjänstemän vid myndigheten. Att sedan tjänstemännen utnyttjar ADB-tekniken för att ta fram begärd information är i sig en förbättrad åtkomst.

SGU erinrar också om tanken på särskilda basregister för information och anför:

Uppbyggnaden av speciella basregister enbart för att tillhandahålla uppgifter medför onödiga kostnader och ger inte den avlastning av de administrativa myndigheterna man hoppas på eftersom de centrala basregistren också måste förses med information genom kontinuerlig uppdatering.

De bästa förutsättningarna för att förse allmänheten med den information man begär i den form man vill ha den, ges om uppgifterna finns lagrade hos den myndighet som primärt insamlat och skapat uppgifterna. Där är informationen som mest aktuell, där finns också expertis.

Dock vore det lämpligt att ge allmänheten tillgång till speciella centrala administrativa register som gav upplysning om vilken information som finns och var den finns att tillgå.

SAF och *Sveriges industriförbund* uttalar:

Enligt sina direktiv har kommittén haft i uppdrag att pröva möjligheterna att ta ADB-teknikens resurser i anspråk för att om möjligt öka tillgängligheten hos den information som finns samlad hos samhällsorganen. I ett avslutande avsnitt, som betecknas som en diskussionspromemoria, behandlar DALK därför under rubriken "Aktiv informationsförmedling" åtgärder ägnade att vidga allmänhetens tillgång till information.

Utredningen förefaller därvid vara väl medveten om att man då ger sig in på frågeställningar som ligger något vid sidan av handlingsoffentligheten och det uppdrag den i själva verket haft, nämligen att styra in utvecklingen och anpassa de redan existerande systemen efter offentlighetsprincipens krav.

Det förefaller härvid vara ett tvivelaktigt grepp att, som en ersättning för bristande tillgänglighet i datasystemen och för att enligt DALK:s egna ord slippa "konflikter med myndigheternas egentliga arbetsuppgifter och störningar i dessas ordinarie verksamhet" (sid. 145), inrätta nya s. k. basregister. Att i dylika register sammanställa uppgifter från olika källmaterial för att tillgodose efter hand uppkommande behov av bearbetningar ifrågasätter vi värdet av. Vi kan inte heller bortse från vissa principiella betänkligheter, som kan ligga i en styrning av informationsutbudet.

Flera remissinstanser beskriver system för aktiv informationsförmedling som finns nu.

Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) förklarar att man instämmer i DALK:s redovisning av det arbete som på olika håll redan pågår för att sammanställa och förmedla information till grund för bl. a. samhällsplaneringen. Nämnden fortsätter:

Frågorna berör dessutom i hög grad CFD:s verksamhetsområde. Olika projekt vid CFD gäller sålunda frågor om utveckling och utnyttjande av fastighetsdata/fastighetskoordinater i samhällsplaneringen t. ex. genom framställning av befolkningskartor och annat planeringsunderlag. I viss utsträckning bedrivs detta arbete tillsammans med andra myndigheter och organ t. ex. SCB och LMV. Exempel på detta utgör erbjudande till kommunerna inom koordinatsatta områden i anslutning till DEMOPAK samt CFD:s medverkan i FoB 80.

SARI anför:

Myndigheterna måste redan nu anses vara skyldiga att inom ramen för de bestämmelser som gäller för deras respektive verksamhetsområden lämna allmänheten information om deras verksamheter. I den mån de bygger upp dataregister av allmänt intresse bör det vara en uppgift för dem att särskilt se på möjligheterna att sprida informationen med den moderna teknikens hjälp.

De utgångspunkter som har angetts här har haft en stor betydelse vid utformningen av rättsdatasystemet och de regler om systemet som finns intagna i förordningen (1980:628).

Det bör i detta sammanhang betonas att de myndigheter som ingår i rättsdataprojektet har ett fullständigt ansvar för sina dataregister trots att de har lämnat över vissa uppgifter som gäller driften till en statlig datacentral. De berörda administrativa myndigheterna är alltså – i motsats till vad DALK har uppgett – ansvariga inte enbart för leveransen av grunddata utan för dataregistren i sin helhet. Som tidigare nämnts har utgångspunkten härvid varit att det är en naturlig uppgift för nämnda myndigheter att sprida den information om sina verksamheter som de nu gör i rättsdataprojektet.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet förklarar att rättsdatasystemet är värdefullt och understryker betydelsen av denna informationskälla på skilda områden.

SCB anför:

DALK:s syn på aktiv informationsförmedling sammanfaller med de linjer varefter SCB arbetar och det utvecklingsarbete som SCB bedriver inom ramen för bl. a. RSDB och TSDB-projekten (Regionalstatistisk Data Bas, Tids Serie Data Bas). Genom dessa ADB-system kan SCB presentera statistisk information direkt via terminal. Som framhållits i direktiven är det dock inte rimligt att tjänster skall tillhandahållas utan kostnadstäckning från beställaren. Inom SCB tillhandahålls sådana tjänster inom verkets uppdragsverksamhet.

Miljödatanämnden anför:

Då det gäller miljövårdsområdet har miljödatanämnden själv nyligen i betänkandet (SOU 1980:24) Bättre miljöinformation sökt belysa ett antal frågor om ett förbättrat informationsutbud för olika kategorier intressenter i samhället. Ett annat exempel på särskild utredning om informationsbehoven inom ett specialområde utgör INRA, den pågående utredningen om information rörande arbetsmiljörisker. Det är naturligt att ADB-teknikens speciella möjligheter som grund för ett ökat och förbättrat informationsutbud härvid beaktas.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) anför:

Med anledning av vad DALK anför ifråga om aktiv informationsförmedling vill SPK framhålla att den information som finns i SPK:s ADB-system i allmänhet grundar sig på från företagen inhämtade uppgifter av statistisk karaktär. Denna information sammanställd med andra uppgifter kan ingå i en pris- och branschundersökning som blir av intresse för allmänheten först då undersökningen är färdig och kan offentliggöras. Enligt sin instruktion skall SPK aktivt bedriva information till statsmakterna och allmänheten om resultaten av olika undersökningar.

Några remissinstanser lämnar också synpunkter på hur tekniken bör användas för att sprida informationen.

Riksarkivet anför:

De register, som förs inom förvaltningen, innehåller till övervägande del myndighetsspecifika uppgifter, som knappast i större utsträckning kan

tillhandahållas i oförändrad form genom förmedling av t. ex. teledata. Till stor del rör det sig dessutom om uppgifter av sekretesskyddad eller eljest ömtålig natur.

TCO uttalar:

TCO ställer sig tveksam till tanken att använda olika former av hemterminaler, t. ex. teledata eller data-TV, för att öka tillgängligheten hos den information som finns hos myndigheterna. Ställning till den frågan bör inte tas förrän politiska beslut om t. ex. finansieringen av användandet av dessa nya medier har tagits. Däremot ställer sig TCO positiv till idén om en s. k. samhällsguide vars syfte skulle vara att ge en enkel och översiktlig vägledning om rättigheter och skyldigheter i samhället och om olika myndigheter och andra organ.

RDF anför sammanfattningsvis att förbundet delar DALK:s grundsyn att kvalificerad teknik skall användas för att vidmakthålla och helst vidga möjligheterna för allmänheten att ta del av myndigheternas information. Vidare anser förbundet att befintliga system bör anpassas till DALK:s krav i den takt systemen av andra skäl skulle ha gjorts om. Förbundet har slutligen uppfattningen att kvaliteten i informationen måste vara hög. Särskilda problem finns med de uppgifter som myndigheterna samlar in från enskilda personer och företag.

Informationsteknologiutredningen anför följande i fråga om teledata:

Våra förslag om organisationen av teledata och regler om vad som förmedlas i den får, som vi ser det, betydelse i första hand för vad DALK diskussionsvis anför i betänkandet om myndigheternas aktiva informationsförmedling. Vi instämmer i det resonemang som kommittén för i avd IV av innebörd att medier för allmänt bruk – som teledata – inte kan ersätta några skyldigheter som myndighet har enligt offentlighetsprincipen. Vid användningen av sådana medier måste myndigheten göra ett urval bland informationen. Vidare kan informationen behöva anpassas till särskilda regler som gäller för spridningen till allmänheten i medierna. Teledata kan alltså inte vara alternativ i en verksamhet som skall tillgodose offentlighetsprincipen.

En annan sak är att utvecklingen och uppbyggnaden av allmänna teledatasystem – om så sker – kan ge erfarenheter när det gäller att ordna och arrangera de myndighetsinterna datasystemen så, att informationen blir lättillgänglig för den som vill få insyn i systemen med åberopande av offentlighetsprincipen. Sådana erfarenheter finns ännu knappast att förmedla. Vi har inte heller här synpunkter på hur teledatasystem bör byggas upp, eftersom vi inte kommer att föreslå detaljregler i tekniskt hänseende.

Vi inser svårigheterna att göra en riktig avvägning mellan de krav man kan ställa på myndigheternas öppenhet och åtgärder å ena sidan och allmänhetens krav på fri tillgång till allmänna handlingar å den andra. DALK resonerar föredömligt allsidigt och omsorgsfullt. Kommitténs avvägning, särskilt när det gäller tillhandahållandet av information från de tekniska upptagningarna, utfaller så att i huvudsak praxis kodificeras. Med hänsyn till att det rör en teknik i utveckling, finns den faran, att den föreslagna lagstiftningen låser läget. Det kan skada offentlighetsprincipen, som ju måste

gå före hänsynen till myndigheternas arbetsro. Även om det är minimikrav på myndigheten som föreslås, finns risken, att den anser uppfyllandet av dem tillräckligt också i alla kommande väder.

I teledata kan datorlagrat material hållas tillgängligt för allmänneten via det allmänna telenätet. Själva lagringen innebär då att materialet görs tillgängligt för allmänheten och förutsätter sålunda att det dessförinnan prövats med avseende på bl. a. sekretess. Allmänhetens behov bör avgöra vilken typ av uppgifter som lagras. Inledningsvis har vi nämnt andra omständigheter som också klart ger vid handen att myndighets användning av teledata är en verksamhet som är av annan art än åtgärder för att främja tillgängligheten till allmänna handlingar som sådana.

Vi delar DALK:s uppfattning om svårigheterna att knyta teledatamediet *direkt* till myndigheternas databaser och system, såsom dessa är utformade i dag. Betydande omstruktureringar av databaserna skulle krävas för att sådan direktanknytning skulle kunna vara praktiskt användbar för här aktuella syften. Däremot kan material ur dessa myndigheters databaser med fördel användas i fristående teledatasystem.

I vårt slutbetänkande kommer vi att ta upp frågan om samhällsinformation i teledata.

Uppsala kommun yttrar:

Kommittén synes vid bedömningen av ADB-lagrade uppgifters informationsvärde i alltför hög grad ha utgått från dagens situation, då uppgifterna huvudsakligen är av två slag: dels sifferdata för statistikändamål, dels register för administrativa ändamål. Kommunen vill peka på den snabbt ökande användningen av ordbehandlingsapparatur (skrivautomater) vilken medför att text i allt större utsträckning lagras på ADB-media. Man kan förutse en utveckling där t. ex. sammanträdeshandlingar och protokoll lagras i ett minne anslutet till t. ex. en kommuns datasystem och kan tas ut via en terminal tillgänglig för allmänheten. En sådan möjlighet kan gagna demokratin om den utnyttjas av intresseorganisationer, opinionsgrupper och enskilda. Enligt kommunens mening är det mot bakgrund av utvecklingen på ordbehandlingssidan man främst bör se behovet av aktiv informationsförmedling.

Stockholms kommun uttalar:

Förutom kostnadsaspekterna är det uppenbart att nya ADB-system och register, som kan komma att skapas som ett led i en mer aktiv informationsförmedling, måste utformas under särskilt hänsynstagande till bl. a. integritets- samt säkerhets- och sårbarhetsaspekterna. Samtliga dessa faktorer måste sammanvägas vid uppbyggandet av nya ADB-system och register.

5.5 Behovet av fortsatt utredning

När det gäller det fortsatta arbetet med frågorna om en aktiv informationsförmedling framhåller flera instanser behovet av en b e h o v s a n a l y s och k r a v s p e c i f i k a t i o n. Till dessa hör *försvarets civilförvaltning, miljödatanämnden, ADB-beredningsgruppen, Uppsala kommun* och *Landstingsförbundet.*

Miljödatanämnden framhåller att det måste vara det faktiska informationsbehovet inom ett visst sakområde som avgör vilka satsningar som bör göras och vilka tekniker som därvid bör användas. Utöver bedömningar av informationsbehovet inom olika sakområden är det naturligtvis inte uteslutet att ev. generella problem kan identifieras och att man kan söka anvisa vissa generella möjligheter till lösningar, vilka sedan kunde tas upp i ett fortlöpande arbete inom resp. sakområde. Det kan enligt nämnden här också vara fråga om vissa övergripande informationsbehov som kanske bör mätas genom samverkan mellan flera myndigheter.

ADB-beredningsgruppen säger sig dela DALK:s bedömning att det behövs en bättre och mer fullständig beskrivning av målet för detta arbete. Innan några konkreta åtgärder övervägs måste behoven av sådan aktiv informationsförmedling ingående analyseras. Från det egna verksamhetsområdet vitsordar beredningsgruppen svårigheterna att konkretisera i vart fall det kommande behovet av informationsunderlag för den lokala och regionala samhällsplaneringen och att omsätta detta i ADB-tillämpningar.

Uppsala kommun yttrar:

En kravspecifikation beträffande denna typ av information bör utföras utifrån en analys av olika gruppers förmåga att tillgodogöra sig information. Därvid måste man beakta att de "resurssvaga" när det gäller samhällsinformation omfattar majoriteten av befolkningen. Det får inte bli så att information är tillgänglig enbart för personer med särskilda kunskaper i att hantera datautrustning. Sådan kunskap kan väntas vara tillgänglig för starka, ekonomiskt etablerade organisationer och grupper men inte för andra. Av särskild vikt är att uppgifter om vilken information som finns att hämta görs lättillgängliga även för dem som inte själva söker sig till dessa informationsställen.

De instanser som godtar DALK:s förslag om en särskild utredning är *Karolinska sjukhuset, SCB, riksarkivet, AMS, Svenska kommunförbundet, SACO/SR* och *DFI. SCB* anser att frågan om en aktiv informationsförmedling är av stort intresse och är beredd att medverka vid en ev. utredning av denna fråga. *Riksarkivet* uttalar:

Även om tanken på en mera aktiv informationsförmedling knappast kan realiseras i dagsläget, är det angeläget att utredningsarbetet på detta område, i enlighet med DALK:s förslag, föres vidare. Att detta bör ske beror inte endast på de tekniska möjligheter, som den moderna informationsbehandlingen erbjuder, utan också på de allmänna handlingarnas ökande roll som informationsbas och underlag för samhällsdebatten.

En av linjerna i utredningsarbetet torde därvid få inriktas på att vid systemutformning och arkivbildning utskilja sådana data, som genom sin räckvidd och karaktär är av mera allmänt intresse och som utan alltför stora svårigheter kan begagnas vid aktiv informationsspridning. Då utredningen härom således på flera punkter synes komma att beröra arkivfrågor, är det av

vikt att arkivexpertis knyts till verksamheten. Riksarkivet är berett att medverka i det fortsatta planläggningsarbetet på detta område, i den mån så kan anses påkallat.

Uppsala kommun anser att utredningen måste bedrivas i nära kontakt med de kommunala myndigheterna. Ett samordnat idé- och utvecklingsarbete torde vara av värde främst för mindre och medelstora kommuner.

Styrelsen för *Svenska kommunförbundet* anför:

Styrelsen ansluter sig i allt väsentligt till de synpunkter DALK framfört om behovet av en aktiv informationsförmedling. De olika frågeställningar, som DALK avslutningsvis berör i sitt betänkande, är av stor betydelse för kommunerna och den kommunala verksamheten. Styrelsen tillstyrker därför att en utredning kommer till stånd enligt de av DALK uppdragna riktlinjerna. Med hänsyn till den stora betydelse dessa frågor har för den kommunala sektorn hemställer styrelsen att förbundet blir representerat i en sådan utredning.

SACO/SR yttrar:

Rent allmänt måste det vara en strävan att allmänhetens tillgång till information ständigt förbättras. SACO/SR finner det också för troligt att det i rätt stor omfattning finns offentlig information och bearbetningar som är intressant för medborgare, pressen, forskare m. fl. och som nu är svårtillgänglig. SACO/SR instämmer därför i förslaget att frågan om och i så fall hur ADB-tekniken bör utnyttjas för en mer aktiv informationsförmedling utreds i särskild ordning. Att det till denna utredning knyts företrädare för olika berörda intressen får anses som självklart.

DFI anför:

Utredningen bör enligt DFI:s uppfattning i första hand behandla de generella problemen, medan genomgång och prövning i detalj hur och i vilken utsträckning de olika befintliga informationssystemen kan göras tillgängliga bör ske efter hand med beaktande av de speciella krav som finns i varje enskilt fall.

Den information som skall komma att förmedlas genom de tänkta tjänsterna synes till stor del falla inom begreppet vetenskaplig och teknisk information och kan utgöra ett värdefullt bidrag till den nationella försörjningsstruktur för vilken DFI har övergripande planerings- och samordningsansvar. Det är DFI:s mening att informationen inte bara kan stimulera sysselsättningsdebatten utan också utnyttjas av olika användargrupper i deras direkta yrkesverksamhet.

DFI delar vidare DALK:s uppfattning att icke blott redan datorbaserad information skall komma i fråga. Även på annat sätt förvarad information och t. o. m. för den aktiva förmedlingen särskilt anskaffad sådan bör övervägas.

I likhet med DALK finner DFI alltså att förutsättningarna för en effektiv förmedling av information ur det allmännas förvar bör undersökas allsidigt. Utgångspunkten bör därvid vara att de tänkta tjänsterna med rimliga insatser skall komma till största möjliga praktiska nytta utan att skada enskilds integritet eller de syften informationen ursprungligen skulle främja.

DFI tillstyrker därför DALK:s förslag om att en särskild utredning tar sig an de olika problem som anknyter till frågan. Samtidigt anser DFI det

väsentligt att utredningen läggs upp så att även under utredningstiden åtgärder kan vidtas för att utnyttja delar av myndighetsinformationen på detta sätt.

I fråga om den tillämnade utredningens form och sammansättning ställer sig DFI bakom huvuddragen av DALK:s förslag. DFI utgår, med hänvisning till arten av den här aktuella informationen, från att DFI kommer att beredas tillfälle att medverka i en sådan utredning. Vissa delutredningar skulle också kunna utföras i DFI:s regi.

Remissinstanser som avstyrker att frågorna utreds särskilt är *kammarrätterna i Stockholm* och *Sundsvall, domstolsverket, centralnämnden för fastighetsdata, SARI, överbefälhavaren, försvarets sjukvårdsstyrelse, RRV, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, informationsteknologiutredningen, statens naturvårdsverk* samt *SAF* och *Sveriges industriförbund.*

Flera av dessa instanser framhåller som stöd för sin inställning att det samhällsekonomiska läget kräver att annat prioriteras framför en utredning av dessa frågor.

Kammarrätten i Stockholm anser att återhållsamhet bör iakttas när det gäller det fortsatta utredningsarbetet rörande aktiv samhällsinformation. Kammarrätten fortsätter:

Vad DALK anför i detta avsnitt synes inte ge vid handen att något mera trängande behov av ökad information har gett sig till känna. Kammarrätten sätter därför i fråga om den av DALK föreslagna särskilda utredningen verkligen nu bör komma till stånd. Det synes ligga nära till hands att saken får anstå tills ett eventuellt väsentligt behov yppas.

Om en utredning ändå anses skola komma till stånd, bör den också anförtros att undersöka i vilken utsträckning informationsöverskott förekommer och hur detta i så fall lämpligen kan hejdas.

Domstolsverkets mening är att aktiv informationsförmedling med ADB inte hör till de mer angelägna frågorna. I det rådande statsfinansiella läget bör därför inte denna fråga ges någon högre prioritet. Mot bakgrund av de sparåtgärder som den offentliga verksamheten kan förväntas bli utsatt för under lång tid framöver anser *försvarets sjukvårdsstyrelse* en satsning på aktiv informationsförmedling som något mindre angeläget.

I fråga om offensiva satsningar på en mer aktiv informationsförsörjning är *ADB-beredningsgruppens* uppfattning att det i nuvarande samhällsekonomiska läge är svårt att se hur sådan verksamhet ekonomiskt skall kunna motiveras och hur den skall finansieras. I den mån det kommer att finnas ekonomiskt utrymme för ADB-investeringar bör medlen enligt gruppen i första hand användas för satsningar inom myndigheternas egentliga verksamheter.

En annan grupp anser mer allmänt att behov saknas för en utredning inom detta fält.

Kammarrätten i Sundsvall anser visserligen att kommitténs överväganden är välgrundade men delar inte DALK:s mening att de insatser och avvägningar på lång sikt det här är fråga om nu bör prövas ytterligare genom

en särskild utredning. Åtgärder i det nu aktuella hänseendet är enligt kammarrättens mening inte påkallade inom den närmaste tiden. Om det behövs ett mer aktivt utbud i detta avseende och hur detta i så fall skall ordnas får enligt kammarrättens mening framtiden utvisa.

Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) yttrar:

CFD vill emellertid för sin del ifrågasätta lämpligheten av en sådan särskild utredning som kommittén förespråkar. Den aktiva informationsförmedlingen gäller nämligen frågor som de ansvariga myndigheterna själva skall svara för. Framtida utredningar bör vidare aktualiseras områdesvis när sådant behov visat sig föreligga. I den mån CFD:s verksamhetsområde berörs bör naturligen CFD vara representerat i en sådan utredning.

Också *SARI* ifrågasätter DALK:s förslag om en stor utredning om behovet av aktiv informationsförmedling. SARI anser att detta behov i stället bör prövas för varje verksamhet för sig eller för grupper av verksamheter som har beröringspunkter. En sådan prövning kan enligt SARI lämpligen göras successivt i samband med att myndigheterna går över till ny datorteknik eller byter större ADB-system.

Överbefälhavaren förklarar att försvarsmakten har klart för sig betydelsen av att ge så mycket information om försvarsangelägenheter som sekretessen medger och strävar efter att sköta denna informationsverksamhet tillfredsställande. Enligt överbefälhavarens mening behövs inte någon särskild utredning för försvarets del.

Informationsteknologiutredningen anför:

Vi är tveksamma till DALK:s förslag att man nu skall tillsätta en utredning över hela linjen om aktiv informationsförmedling, särskilt inriktad på behovsanalys. För att inte fördröja prövningen av datateknikens möjligheter i det sammanhanget längre än nödvändigt kan i stället en annan väg vara att föredra. Verksamhet skulle kunna påbörjas inom avgränsade sektorer och med speciella uppgifter. Den verksamheten kan ge erfarenheter om behoven och vara grundval för vidare åtgärder.

Statens naturvårdsverk säger sig ha svårt att se värdet av en central utredning på ett område med en så stor variationsrikedom. Verket finner inte heller att behovet och genomförbarheten av ett sådant utredningsuppdrag finns belagda i delbetänkandet.

SAF och *Sveriges industriförbund* erinrar om att datadelegationen har uppdraget att bl. a. forma en svensk datapolitik.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag

6.1 Inledning

Remissinstanserna har särskilt anmodats att redovisa de ekonomiska och andra konsekvenser som utredningens förslag kan beräknas medföra för den

egna verksamheten. Sådana synpunkter har kommit in från ett stort antal remissinstanser.

Några instanser diskuterar värdet av ADB-användning i förhållande till de kostnader som är förenade med att kraven enligt offentlighetsreglerna skall uppfyllas. Det framhålls i detta sammanhang att sådana kostnader bör beaktas redan vid planering av nya system.

En del av remissinstanserna uppger att de inte f. n. kan ange vilka konsekvenser DALK:s förslag kan komma att medföra med hänsyn till att betänkandet inte innehåller tillräckligt material för sådana beräkningar. Många upplyser å andra sidan att förslaget inte medför några eller endast obetydliga effekter för den egna verksamheten. Detta anges främst bero på att flertalet av de regler som DALK nu föreslår endast i mindre omfattning innebär några nya krav på myndigheterna. En annan grupp remissinstanser anför dock att förslaget ur flera synpunkter kommer att påverka myndigheternas ADB-användning.

Bland de särskilda bestämmelserna har särskilt 6 och 7 §§ LUA samt 14 § LUA uppmärksammats i detta sammanhang. Flera remissinstanser upplyser att de krav som anges i 6 och 7 §§ LUA inte innebär några större förändringar i förhållande till den dokumentation som myndigheterna har redan i dag. Många instanser anser å andra sidan att den befintliga dokumentationen inte uppfyller de krav som ställs och att den måste arbetas om. Om allmänheten ges tillgång till myndigheternas terminaler enligt 14 §, kommer detta enligt åtskilliga remissinstanser att medföra omfattande krav på anskaffningar av presentationsterminaler och utökad datorkapacitet.

6.2 Redogörelser för myndigheternas datasystem

Flera remissinstanser har i sina remissvar redovisat hur den egna myndighetens datasystem är utformad. Sådana uppgifter har lämnats från följande myndigheter.

Civilförsvarsstyrelsen:

Personalredovisningssystem

Systemet betjänar främst länsstyrelserna med underlag till rekrytering, inskrivning, utbildning, krigsplacering och mobilisering av civilförsvarspersonal. Aktuella personuppgifter hämtas från centrala folkbokföringsregistret.

Materialredovisningssystem

Systemet utgör en väsentlig del av civilförsvarets administration av förrådsmateriel. I systemet finns funktioner för registrering av materielbehov, fördelning av materiel till de olika krigsorganisatoriska enheterna samt redovisning av materiel på olika nivåer. Uppgifter från systemet används i samband med mobilisering.

Övningssystem

Detta system producerar underlag för planering av övningsverksamheten vid civilförsvarets utbildningsanläggningar samt för länsstyrelsernas arbete med kallelse till övning.

Informationssystem för kommunal skyddsrumsplanering

Olika operationsanalytiska modeller har utvecklats främst för användning inom perspektivplanering. De används bl. a. som instrument för snabb belysning av resurs- och kostnadskonsekvenser av olika civilförsvarslösningar genererade i studieverksamheten.

Dessutom pågår arbete med ytterligare system bl. a. ett system för utrymningsverksamhet.

Civilförsvarets datorstöd är baserat på en UNIVAC dator i Karlstad. Datorn förvaltas av försvarets datacentral FDC, med civilförsvarsstyrelsen som en av kunderna. Allt systemarbete all underhållsprogrammering genomförs av civilförsvarsstyrelsens personal.

Enskildas tillgång till uppgifterna

Under det senaste året har civilförsvarsstyrelsen i ganska stor omfattning lämnat uppgifter till enskilda med stöd av datalagen. Under de senaste månaderna har dock ärendena härom minskat avsevärt. I de flesta fall har inte några uppgifter funnits att redovisa. Civilförsvarsstyrelsen anser att det i dessa typer av fall borde kunna räcka med att civilförsvarsstyrelsen redovisade i en allmän information vilka uppgifter som kan ingå i datorregistret. Exakt vad som står framgår sedan vid kommunikationen med den enskilde vid exempelvis beslut om inskrivning, kallelser till övning m. m. Detta skulle underlätta arbetet vid vår AR/ADB-sektion.

Socialstyrelsen:

Innan DALK:s lagförslag beräknas träda i kraft kommer socialstyrelsen att ha fått en ny organisation med delvis ändrade arbetsuppgifter. En bedömning av konsekvenserna av DALK:s förslag bör därför utgå från förhållandena efter omorganisationen.

Inom socialstyrelsen är det för närvarande huvudsakligen byråerna A 4. SN 5 och PB 3 som fortlöpande har ADB-verksamhet.

A 4 är beträffande avlöningsuträkning m. m. ansluten till SLÖR och har tidredovisning enligt system S. Register och bearbetningar handhas av DAFA.

SN 5 har två register till grund för bl. a. restaurangstatistik och tillsyn enligt lagen (1977:293) om handel med drycker. Det ena av dessa omfattar de restauranger m. fl. som har tillstånd att servera alkoholdrycker, medan det andra innehåller information om omsättning, prissättning m. m. i restauranger som serverar spritdrycker, vin eller starköl. Dessa register sköts av SCB.

PB 3 för en rad register som ligger till grund för bl. a hälsostatistiken men för även register över olika personalkategorier inom hälso- och sjukvården.

När det gäller socialstyrelsens omorganisation är detaljerna ännu inte fastställda och när det gäller ADB-verksamheten råder det fortfarande ovisshet om huruvida de register som gäller hälso- och sjukvardspersonalen skall överföras till SCB eller inte. Styrelsen har emellertid i detta sammanhang förutsatt att detta blir fallet. Följderna härav blir att

kommande ADB-verksamhet inom nuvarande PB 3 kommer att avse sekretessbelagd information.

När det gäller socialstyrelsens övriga ADB-verksamhet handhas denna helt av DAFA och SCB. Den information det gäller tas regelbundet fram på listor. I den mån det är fråga om offentligt material kan en enskild alltid få ta del av dessa listor.

Statens väg- och trafikinstitut (VTI):

Datorn är ett hjälpmedel som man ofta måste utnyttja för att kunna utföra forskningsarbetet effektivt eller för att över huvud taget kunna lösa vissa FoU-problem.

Några vanliga ADB-användningsområden är

- nyttjande av datorbaserade matematiska modeller av skilda slag (t. ex. statistiska, optimerings- och simuleringsmodeller) för beskrivning och analys av trafiksystemets olika komponenter,
- överföring, kontroll, redigering, analys, presentation och lagring av data som insamlats vid mätningar i fält eller laboratorier,
- styrning och kontroll av laboratorieförsök (t. ex. fordonssimulatorer) samt datainsamling vid sådana försök.

Databehandlingen utförs antingen i egna datorer eller vid externa datacentraler.

I många fall kan generella datorprogram användas. Sådana är tillgängliga vid datacentralerna. För institutets egna datorer tillhandahåller leverantörerna vissa generella program, andra utvecklas internt eller köps utifrån.

I andra fall måste ett specifikt datorprogram utvecklas, då det inte finns något användbart program för den aktuella uppgiften, vilken ofta har engångskaraktär. Detta är vanligt inom forskningsverksamheten. Sådana program används vanligen endast under en kort tid. Det förekommer också – ehuru mera sällan – att program utvecklas såväl för ett speciellt ändamål som för långvarig användning. Vanligen är det då fråga om relativt komplexa beräknings- eller simuleringsprogram.

Merparten av de data som används alstras vid egna fältmätningar och laboratorieförsök eller hämtas från vägverkets vägdatabank.

VTI är svensk dokumentationscentral i OECD:s International Road Research Documentation (IRRD) och har ansvaret för att IRRD-databasen hålls tillgänglig på Stockholms Datamaskincentral. Därutöver utnyttjas flera europeiska och amerikanska databaser för litteratursökning. Datoriseringen ger också möjlighet att framställa bibliotekets katalogkort, nyförvärvslistor o. dyl. Vidare utnyttjas ADB för bibliotekets periodikaregistrering och bibliotekskatalog samt för institutets kontakt- och adressregister för utsändning av egna publikationer.

Med undantag av de för statsförvaltningen gemensamma ekonomi- och personaladministrativa systemen (System S och SLÖR) används inom institutets forskningsverksamhet således i huvudsak generella beräkningssystem och program av kortvarig natur. Därtill kommer litteraturdatabaserna.

Försäkringsinspektionen:

Inspektionens användning av ADB i egen regi inskränker sig för närvarande huvudsakligen till bearbetning av viss statistik rörande skadeförsäkring, vilken grundar sig på uppgifter ingivna av de försäkringsbolag, som

står under inspektionens tillsyn. ADB-användningen är således för inspektionens dels av ringa omfattning och något nämnvärt intresse från allmänhetens sida av att hos inspektionen ta del av denna statistik torde inte föreligga, särskilt som flertalet av uppgifterna fortlöpande publiceras i en eller annan form.

Inspektionen använder sig även av ADB genom anslutning till SLÖR. Inspektionen förutsätter att förteckning avseende SLÖR-anslutningen kommer att tillhandahållas av SPV.

Byggnadsstyrelsen:

Allmänt

Byggnadsstyrelsens allmänna handlingar utgörs till större delen av ritningar och beskrivningar till tillämnade byggnadsföretag m. m. jämte korrespondens i dessa frågor mellan verket, statsdepartementen, de olika lokalbrukarna samt de av verket anlitade konsulterna och entreprenörerna. Enskildas efterfrågan av uppgifter ur verkets allmänna handlingar gäller mestadels redan arkivlagt material, främst forskning kring tillkomsten av vissa äldre byggnader.

ADB-system i drift

Byggnadsstyrelsens *ekonomiska redovisning* görs f. n. med ett verkseget ADB-baserat system – EPK – kompletterat med manuella uppföljningsrutiner. Fr. o. m. 1976/77 har verket till en begränsad del anslutits till System S – delsystem RIKS – vilket innebär att den interna redovisningen (kassa- och kostnadsbokföring) ombesörjs av EPK-systemet och den externa redovisningen av System S. Redovisningssystemet är f. n. föremål för översyn i samarbete med statskontoret och RRV. I samband härmed skall också slutföras en översyn och bedömning av verkets behov av datorkapacitet som underlag för fortsatt ADB-utveckling.

För registrering och redovisning av faktiska lokaltillgångar (statsägda fastigheter och inhyrda lokaler) och upplåtelser till brukare använder verket ett verkseget system benämnt *Lokalregistret*. Systemet omfattar också delsystem för hyresavisering/-debitering.

Förutom dessa volymmässigt relativt stora ADB-bearbetningar använder verket datorprogram för *lokal- och programstatistik* (statistiska bearbetningar av information om areor, rumsantal, moduler, arbetsplatser etc. som normalt ingår i lokalprogram) samt *entreprenad- och upphandlingsstatistik* (registrering och bearbetning av entreprenader och upphandlingar inom delprogram byggproduktion).

Sedan 1978-06-01 är verket anslutet till det generellt statliga lönesystemet SLÖR.

Driften av nu nämnda system ombesörjs av DAFA.

Löneuträkningen för vissa anställda inom verkets egenregiverksamhet sker genom ett till byggbranschen anpassat system, BYGGDATALÖN, utarbetat av SAMDATA AB som också handhar driften av systemet.

Statens löne- och pensionsverk (SPV):

SPV är central förvaltningsmyndighet för den statliga tjänstepensioneringen och grupplivförsäkringen, samt sedan 1980-07-01 för de centrala personaladministrativa ADB-systemen hos staten. De sistnämnda är det generella löneuträkningssystemet SLÖR, som omfattar 160 000 anställda, det centrala personaladministrativa systemet PI som hittills omfattar ca

30 000 anställda, samt det centrala matrikelregistret MAREC som avses omfatta 550 000 anställda med statlig pensionsrätt. Utbetalningen av pension till de drygt 200 000 personer som har rätt till statlig pension sker också med hjälp av ADB. Utbetalningen omfattar även de förmåner som tillkommer statspensionärerna genom lagen om allmän folkpension och tilläggspension med därtill hörande tilläggsförmåner.

UHÄ:

UHÄ är registeransvarig myndighet för ADB-register över sådana sökande till vissa utbildningslinjer vid universitet och högskolor som antas genom byrån för central antagning inom ämbetet. Dessa register innehåller förutom personuppgifter även betyg från genomgången utbildning, tider då sökande arbetat, bedömningar av sökandes föreningsverksamhet m. m. I samband med ett datamaskinellt urval registreras antagningsresultatet för varje sökande. Antagning sker två gånger per år med totalt 60 000 sökande per år. Terminaler är kopplade till detta system och förutom listutskrifter och sorteringar ingår även databeräkningar av skilda slag.

Vidare utvecklar UHÄ ett datorbaserat lokalt system för studiedokumentation, antagning och statistik, det s. k. STUDOK-systemet. Systemet infördes i samband med högskolereformen 1977 och används f. n. vid universiteten i Uppsala, Lund, Stockholm, Göteborg, Umeå och Linköping, tekniska högskolan i Stockholm samt vid högskolorna i Gävle/Sandviken, Örebro, Växjö, Karlstad, Sundsvall/Härnösand och Östersund. Slutligen finns på sex högskoleorter särskilda datacentraler för en rad skilda uppgifter inom i första hand forskning och utbildning.

Centrala studiestödsnämnden (CSN):

Inom de studiesociala myndigheterna finns ett ADB-baserat system benämnt STIS (studiestödets informationssystem) vilket betjänar CSN samt de sex studiemedelsnämnderna. I CSN:s anslagsframställning för budgetåret 1980/81 intogs en utförlig beskrivning över STIS.

De uppgifter som finns i upptagningar för ADB i STIS finns även till merparten i de handlingar som finns hos CSN och studiemedelsnämnderna. Upptagningarna i STIS kan dels läsas via textskärmsterminaler dels i form av utskrift. Textskärmsterminaler samt möjligheter till utskrift finns vid både CSN samt studiemedelsnämnderna.

Fiskeristyrelsen:

Genom beslut av statsmakterna år 1977 utflyttades Sveriges fiskegräns längs alla kuster från tolv nautiska mil ut till mittlinjen i förhållande till berörda främmande stater eller till övriga överenskomna gränslinjer.

Det ålåg fiskeristyrelsen att åstadkomma ett effektivt system för övervakning av utländskt och svenskt fiske i den svenska fiskezonen samt för övervakning av svenskt fiske i främmande fiskezoner. Styrelsen fann övervakningsuppgifterna vara så omfattande att de inte kunde klaras manuellt och begärde därför hos regeringen resurser för att sköta övervakningen med hjälp av dator. I slutet av år 1977 införskaffade styrelsen en minidator Nord 10/S och kunde samtidigt genom tillmötesgående från Norge utan ersättning överta program. Genom energiska insatser kom övervakningen snabbt igång.

Inrättandet av datadetaljen gjorde det även möjligt för styrelsen att bygga upp den kvotkontroll som oundgängligen erfordras för att Sverige skall få

tillfredsställande underlag vid de internationella förhandlingarna om fiskekvoter. Utan datadetaljen skulle det dessutom inte vara möjligt för styrelsen att hantera licenssystemet för yrkesfisket.

Statens jordbruksnämnd:

Nämnden för central förvaltningsmyndighet för ärenden om pris- och marknadsreglering på jordbrukets och fiskets områden samt svarar för den ekonomiska försvarsberedskapen på livsmedelsområdet.

Nämnden är huvudman för skördeskadeskyddet samt tillsynsmyndighet över regleringsföreningar och liknande sammanslutningar på jordbrukets och fiskets områden och över Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg.

Inom jordbruksnämnden finns ett tiotal system för administrativ databehandling. Uppgifterna i dessa datasystem finns även på konventionella handlingar generation för generation. Systemen innehåller huvudsakligen sekretessbelagda uppgifter, varför allmänheten inte torde kunna erbjudas möjlighet att ta del av flertalet uppgifter upptagna i dem. Uppgiftslämnande företag och personer har däremot naturligtvis rätt att erhålla utskrift av de i systemen ingående uppgifterna som berör uppgiftslämnaren.

Statens pris- och kartellnämnd:

SPK använder för sin del ADB i huvudsak på tre områden. Från företagen inhämtas statistiska uppgifter som är av betydelse för SPK:s pris- och branschundersökningar. När detta material bearbetas används ADB.

SPK använder även ADB i anslutning till ett butiksregister. Registret omfattar samtliga butiker och tjänsteställen som tillhandahåller varor eller tjänster till konsumenter inom ett urval av församlingar. Förutom namn och adress på försäljningslokalen innehåller registret uppgifter om sortiment samt antalet sysselsatta i butiken eller vid tjänstestället.

SPK utnyttjar vidare ADB i anslutning till ett adressregister, som används för det s. k. anmälningsförfarandet. Registret omfattar namn och adress på vissa marknadsledande företag som av SPK anmodats att anmäla pris- och marginalförändringar inom ramen för den prisövervakning som regeringen uppdragit åt SPK att bedriva. I registret ingår även uppgifter om på vilka varu- och tjänsteområden anmälningsskyldigheten gäller. Någon ADB-bearbetning av de uppgifter som insamlats i anslutning till SPK:s anmälningsförfarande görs f. n. inte. Bearbetningen är sålunda manuell.

Det förtjänar påpekas att inte något av de register som SPK för är personregister i datalagens (1973:289) mening.

SPK tar in uppgifter från företagen med stöd av lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden. Lämnade uppgifter är sekretesskyddade i den omfattning som framgår av 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) och 2 § sekretessförordningen (1980:657). De sekretessregler som gäller för SPK:s del innebär i princip att uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden inte lämnas ut, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Uppgifter ur adressregistret för anmälningsförfarandet är inte av detta slag utan är följaktligen offentliga.

För sin ADB-verksamhet anlitar SPK i huvudsk tre serviceföretag: Enskilda utredningsinstitutet (EUI), OCR-center samt Stockholms datamaskincentral (QZ).

Registrering av uppgifter om berörda företag sker på databand eller kassetter (disquetter). Det dataregistrerade undersökningsmaterialet är vid

databearbetningen avidentifierat på så sätt att de enskilda företagen symboliseras genom ett nummer. Företagsförteckningar över undersökta företag förvaras hos SPK. Genom detta system har dataföretagen ingen möjlighet att identifiera uppgifter från olika företag.

Statens naturvårdsverk:

Statens naturvårdsverk förfogar inte över något ADB-system med personinformation och kommer knappast att göra det i framtiden heller. Verket har relativt begränsad erfarenhet av datorsystem i drift. Den information som hanteras inom verket är mångskiftande. Data som kan komma att beröras av sekretesslagstiftningen förekommer t. ex. i samband med uppföljning av företags verksamhet, vid studier av växtlokaler och häckningsplatser samt i samband med produktkontrollfrågor.

SGU:

ADB-baserade rutiner används f. n. vid SGU för ekonomisk redovisning, löneutbetalningar samt för hantering av geologisk information. Större delen av den geologiska informationen insamlas och framställs inom verkets uppdragsverksamhet och är skyddad från insyn enligt regler i sekretesslagen.

Med tiden kommer dock upptagningar för ADB att bli allt vanligare i de flesta verksamheter inom SGU. Eftersom verket handlägger frågor som rör landets berggrund, jordarter och hydrogeologiska förhållanden med nära anknytning till resurs- och miljöfrågor kan man förvänta sig ett ökat intresse från allmänheten av att få taga del av allmänna handlingar.

Statens kärnkraftsinspektion:

Hos kärnkraftsinspektionen förekommer datalagrade uppgifter av i huvudsak två slag.

1. Inspektionens materialenhet svarar bl. a. för *kontroll av klyvbart material* (uran, plutonium och torium) vid svenska kärnenergianläggningar i enlighet med bilaterala och multilaterala avtal. Kontrollen syftar till att förhindra att det svenska kärnenergiprogrammet direkt eller indirekt bidrar till spridning av kärnladdningar. Kontrollen genomförs bl. a. dels som uppföljning och registrering av den rapportering anläggningsägarna ålagts, dels som inspektion och verifiering av fysiskt innehav på anläggningarna, utgående från ovannämnda rapportering och registrering. Materialenhetens datorutrustning används f. n. för registrering av inventarieförändring, förflyttningar och fysiskt innehav av klyvbart material vid de svenska anläggningarna, baserad på inkomna rapporter. Registrerade uppgifter utgör bl. a. underlag för månatliga rapporter till FN:s internationella atomenergiorgan (IAEA) i Wien. De nu nämnda uppgifterna är – i den form de är ADB-lagrade – utan undantag hemliga enligt antingen 5 kap. 2 § p. 1–2 SFS 1980:100 eller 2 kap. 1 § andra stycket SFS 1980:100 eller enligt båda dessa lagrum. Efterfrågan från allmänheten på dessa uppgifter är mycket ringa och har i förekommande fall tillgodosetts genom att bearbetade sammandrag har lämnats ut. Materialenheten avser att i framtiden – i den mån behövliga resurser ställs till förfogande – använda datorutrustning jämväl för följande ändamål

- register över bränslepatroner i kärnkraftverk och förvaringsanläggning; uppgifter om identitiet, integritetsförändringar, plutoniuminnehåll, utbränning etc. skall lagras och bearbetas
- registrering av förvärv och överlåtelse av klyvbart material i samband med införsel och utförsel
- analys av mätningar med gammaregistrerande mångkanalanalysator.

2. Inspektionens tekniska enhet använder datorutrustning för *registrering och systematisering av säkerhetsrelaterade händelser och snabbstopp vid kärnkraftverken.* 100–200 sådana händelser inträffar årligen. En sammanfattande analys publiceras och utges halvårsvis i något 100-tal exemplar. Denna halvårsrapport tillhandahålles alla intresserade utan avgift.

I framtiden kommer inspektionens kärnavfallsenhet – i den mån behövliga medel ställs till förfogande använda datorutrustning för *registrering och kontroll av mängden låg- och medelaktivt avfall* på olika platser i Sverige.

Statens provningsanstalt (SP):

SP använder f. n. ADB i den tekniska verksamheten samt för ekonomi- och personaladministrativa uppgifter. SP kommer förmodligen att i framtiden taga ADB-utrustning i anspråk för fler och nya arbetsuppgifter.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm:

Kronofogdemyndigheten i Stockholm är liksom övriga kronofogdemyndigheter i Stockholms län ansluten till ett av riksskatteverket utvecklat och administrerat ADB-baserat redovisningssystem för exekutionsväsendet (REX). Även kronofogdemyndigheterna i Södermanlands, Uppsala samt Göteborgs och Bohus län är anslutna till detta system. Närmast i tur att anslutas till systemet står kronofogdemyndigheterna i Malmöhus län.

REX-systemet innebär att en databank med information om gäldenärer och deras skulder är under uppbyggnad. Från början var de data som registrerades i den gemensamma databasen åtkomliga via terminal från alla REX-anslutna myndigheter. Efter ingripande av datainspektionen har man emellertid gått in för slutna länssystem. Med hjälp av system för behörighetskontroll kan åtkomst till information från registret begränsas på olika sätt både innehållsmässigt och myndigheterna emellan. Datordriften är förlagd till DAFA.

REX-anslutna myndigheters centralregister innehåller bl. a.:

- samtliga allmänna mål
- samordningsregister för enskilda mål
- registrering av betalningar, avkortningar, avskrivningar, anstånd, rättelser, åtgärder (avbetalningsplaner, utmätningar, införslar, löneutmätningar, betalningssäkringar m. m.).

Personnummer/organisationsnummer är ingångsbegrepp i systemet. Centralregistret aktualiseras med persondata (namn, adresser, civilstånd, kyrkobokföringsuppgifter) från ADB-personregister.

Hos en REX-ansluten kronofogdemyndighet kan ur de upptagningar som gjorts för ADB bl. a. erhållas information om en persons i registret upptagna skulder, verkställda betalningar, avkortningar, avskrivningar, anstånd, rättelser och verkställda åtgärder som utmätning, införsel, löneutmätning, betalningssäkring m. m. samt uppgjorda avbetalningsplaner. Informationen erhålls hos myndigheten via bildskärmsterminaler och genom bildskärmsut-

skrifter från radskrivare. Den information som myndigheten kan lämna beträffande den datoriserade delen av verksamheten är således uppgifter om skuldbelopp m. m. samt åtgärder m. m. beträffande enstaka personer. I den mån någon önskar ta del av hela register eller mera omfattande registeruppgifter eller önskar viss bearbetning av registeruppgifter, har vederbörande att vända sig till riksskatteverket som jämte kronofogdemyndigheten är registeransvarig myndighet.

Slutligen kan nämnas att *generaltullstyrelsen* har åberopat en utförlig översikt över ADB-system i drift eller under utredning hos tullverket.

6.3 Allmänna synpunkter i fråga om konsekvenserna av DALK:s förslag

En del remissinstanser diskuterar mer allmänt de ekonomiska och andra konsekvenser av offentlighetsprincipen och DALK:s förslag.

Kammarrätten i Stockholm finner att de föreslagna åtgärderna kan vålla de berörda myndigheterna besvär och kostnader. Det är emellertid något som måste vägas in i samband med att ställning tas till om ADB-tekniken bör utnyttjas resp. hur systemen bör utformas i den ena eller andra situationen. Denna avvägning torde hitintills inte sällan ha försummats. Tekniken måste med andra ord anpassas till gällande rättsprinciper, anser kammarrätten.

Försvarets materielverk anför:

Ur de synpunkter, som försvarets materielverk har att företräda, är det allmänt sett angeläget, att datasystemen fungerar även under onormala förhållanden, såsom energikriser, strejker, beredskapstillstånd och krig. Även för tillgodoseende av offentlighetsprincipen är det av vikt, att garantier finns för fullgod funktion även under mer eller mindre onormala förhållanden. Härmed sammanhänger också frågan, huruvida garanti finns för att datoriserat material kommer att vara tillgängligt även i framtiden, när våra dagars datasystem eventuellt övergivits för bättre sådana och de media som nu finns för att "läsa" hålkort, hålremsor, videoband, disketter, magnetkort och skivminnen har kasserats.

Kravet på att de allmänna handlingar, som utgörs av upptagningar för ADB, skall hållas tillgängliga för allmänheten på samma sätt som andra allmänna handlingar kommer att, allteftersom datatekniken kommer till ökad användning, medföra merarbete för myndigheterna. Kommittén är inte främmande för denna konsekvens, vilket tagit sig uttryck i bl. a. ett uttalande på s. 41, att "de krav som kanske i fortsättningen bör ställas på myndigheterna inte får leda till att deras egna arbetsuppgifter blir eftersatta". Det måste stå klart för statsmakterna, att i den mån kraven på myndigheterna ökar till följd av utvidgad datorisering och därav följande ökat arbete för tillgodoseende av offentlighetsprincipen behovet av resurser för uppfyllande av dessa krav måste tillgodoses. *Kostnaderna* härför måste alltid medtas i kalkylerna vid övergång till dataanvändning inom nya områden.

Kommun-Data AB anför:

Den byråkratisering av offentlighetsprincipen och ADB som DALK:s betänkande föreslår åsamkar naturligtvis kommuner och landsting merarbete och merkostnader. Återhållsamhet i fråga om utgiftsökningar är nu viktigare än någonsin. All reglering kan emellertid inte avvisas med denna motivering. Om vi vill att offentlighetsprincipen skall fungera i praktiken måste reglering med en lämplig avvägning accepteras.

FOA har till sitt yttrande fogat en promemoria av *Jacob Palme* i vilken följande anförs om LUA:s konsekvenser.

De stora kostnaderna – – – måste vägas mot den nytta allmänheten har av de insynsmöjligheter som lagförslaget vill ge. Även utan de av utredningen föreslagna insynsformerna är ju myndigheterna skyldiga enligt TF att låta enskild se offentliga allmänna handlingar. Den väsentliga skillnaden mellan utredningens förslag och nuvarande praxis är att utredningen ställer stora krav på förberedande arbete som myndigheterna måste göra för den händelse någon skulle komma att begära insyn, medan enligt nuvarande praxis myndigheten får mera arbete när den enskilde kommer och begär att få ta del av allmänna handlingar.

Kostnaderna för utredningens förslag får då vägas mot kostnaderna att göra begärda uppgifter läsliga när enskild begär dem. Avgörande är då hur ofta enskild kan väntas begära att få se uppgifter. Enligt FOA:s erfarenhet är det mycket sällsynt att enskild vänder sig till FOA och begär att få se datorlagrade allmänna handlingar med åberopande av offentlighetsprincipen. Under de senaste åren har det bara hänt en enda gång, och bara för ett enda av alla de tusentals datorlagrade register FOA hanterar. Kostnaden för att i detta enda fall ta fram de specifika begärda uppgifterna var några hundra kronor för FOA.

De allra flesta datorlagrade register inom FOA innehåller tekniska mätdata och andra forskningsdata vilka troligen har mycket litet intresse för allmänheten. Man kunde vänta sig att FOA:s system för datorstödd textkommunikation, KOM-systemet, i vilket mer än 100 000 textmeddelanden skrivits sedan starten 1979, och som vid flera tillfällen beskrivits i dagspressen, skulle vara av stort intresse. Men endast en enda gång har någon begärt uppgift ur detta system med åberopande av offentlighetsprincipen.

Det förefaller därför vara ett stort slöseri med arbete att förbereda alla datorsystem för offentligt uttag, med tanke på allmänhetens ringa intresse, och med tanke på att offentligt uttag ju kan ges även utan sådana förberedelser så fort någon begär det. Samhällets resurser kan sannolikt användas mycket bättre om man utgår från allmänhetens intresse och satsar resurser på att underlätta offentligt uttag på ett urval av sådana register som allmänheten kan antas ha speciellt intresse för insyn i. Man kan då satsa större resurser på detta urval av register än man kan göra om alla register, oberoende av deras intresse för allmänheten, skall förberedas för automatiskt uttag från offentlig frågeterminal.

RRV finner att skärpta krav på myndigheterna medför vissa ofrånkomliga ekonomiska konsekvenser. Dessa kan bli särskilt kännbara i den mån särskilda åtgärder av ADB-tekniskt eller lokalmässigt slag blir erforderliga. RRV anser att myndigheterna inte bör påläggas ytterligare väsentliga

kostnader av nu förevarande slag än vad som direkt kan härledas ur offentlighetsprincipen sådan denna har formulerats i 2 kap. TF.

Statens lantmäteriverk (LMV) anför:

LMV:s ADB-användning skiljer sig i vissa fall avsevärt från den traditionella administrativa ADB-användningen. Detta gäller speciellt tekniska system. Kartor och annan landskapsinformation lagras i växande utsträckning i ADB-system. LMV finner det svårt att bedöma förslagets effekter för dessa system. Utredningen synes knappast alls ha beaktat sådan teknisk ADB-verksamhet och det är tveksamt om den kan läggas till grund för åtgärder i fråga om sådan verksamhet.

Kravet på effektivitet hos myndigheterna accentueras av den ekonomiska situation som Sverige f. n. befinner sig i. Man får räkna med att aktuella och framtida besparingsåtgärder inte kommer att i sin helhet motsvaras av rationaliseringsvinster utan leda till väsentligt sänkt ambitionsnivå.

Kostnadshöjande förslag, i synnerhet sådana som inte är nödvändiga för att garantera handlingsoffentligheten i dess innebörd enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och som innebär en ambitionshöjning måste enligt LMV:s mening prövas med denna bakgrund. Intresset av handlingsoffentlighet och andra liknande intressen som utredningen varit inriktad på kan därvid – från de synpunkter LMV har att bevaka – inte högprioriteras.

Ett ianspråktagande av ADB hos myndigheterna i deras ärendehandläggning kommer t. ex., för de statliga fastighetsbildningsmyndigheterna (FBM), med hänsyn till reglerna i TF och sekretesslagen, att i sig innebära ett vidgat informationsutbud. – – – Samtidigt kan kostnadsöverföringar (från länsstyrelserna till FBM) komma att ske på ett sätt som inte står i överensstämmelse med statsmakternas intentioner i budgetarbetet och prövningar av avgiftsfinansiering av verksamheter. Därtill kommer det även av DALK redovisade motsatsförhållandet mellan önskemål om ett vidgat informationsutbud och kravet på effektivitet inom förvaltningen.

Statskontoret fäster uppmärksamheten på en särskild ekonomisk konsekvens för den offentliga ADB-verksamheten och anför:

Det finns i dag offentliga ADB-system där intressenter mot avgift kan ta del av innehållet genom att ansluta terminaler. Ett exempel är enskildas möjlighet att ansluta terminaler till rättsdatasystemet enligt den nya förordningen om detta system. Avgifterna som tas ut är till för att täcka de kostnader som utnyttjandet kan innebära. En del väljer säkert att utnyttja presentationsterminaler i stället för att ansluta egna terminaler till sådana system om det är möjligt och visar sig billigare. Statskontoret anser att också den effekten av DALK:s förslag om presentationsterminaler borde belysas.

Ett antal remissinstanser anför att de ekonomiska och andra kostnader som DALK:s förslag medför inte går eller är svåra att bedöma.

Överbefälhavaren anför:

Lagens följdverkningar i ekonomiskt avseende kan inte klart överblickas. Uppläggning av system med tillhörande register måste med hänsyn till offentlighetsprincipen självfallet beaktas. Sekretess gäller emellertid i stor utsträckning, vilket försvårar utlämning. Hittills har efterfrågan på uppgifter

som kommer från ADB-register varit praktiskt taget obefintlig, undantaget dock uppgifter främst ur värnpliktsverkets register.

FOA yttrar:

DALK har inte i betänkandet framlagt någon kostnadsredovisning. De kostnader det här gäller torde hänföra sig huvudsakligen till konsekvenserna av 6, 7 och 14 §§, i synnerhet den i den senare paragrafen upptagna bestämmelsen om enskilds rätt att själv utnyttja datorterminal. Konsekvenserna synes till övervägande del bli ekonomiska. Övriga konsekvenser får huvudsakligen anses bli av teknisk och organisatorisk art, bl. a. viss personalförstärkning, och därigenom indirekt få ekonomisk karaktär.

För en myndighet med en ADB-verksamhet av sådan omfattning som FOA:s är det inte möjligt att inom ramen för en remiss göra ens en summarisk uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande av kommittéförslaget. En sådan uppskattning skulle med nödvändighet bli mycket approximativ och dessutom behäftad med osäkerhetsmoment till följd av den ovan berörda tveksamheten rörande den föreslagna lagens närmare innebörd på vissa punkter och hur den i praktiken kommer att tillämpas (t. ex. beträffande undantagsreglerna). Som en belysning av de nämnda svårigheterna och en antydan om storleken av de belopp det kan bli fråga om under olika förutsättningar vill FOA redovisa en inom forskningsanstalten upprättad promemoria, vilken som *bilaga* fogats till detta yttrande.

Televerket anser att det är ytterligt vanskligt att göra konsekvensbedömningar och anför:

Utnyttjas sålunda alla redovisade hinder och undantagsformuleringar till fullo bör de ekonomiska effekterna av förslaget inte bli alltför uppseendeväckande, men lagen blir i sådant fall förmodligen närmast verkningslös. Skall däremot kraven på den enskildes tillgång till terminal, skyldighet att utföra bearbetning med enskilds program, anonymitet och säkerhet samtidigt tillgodoses kan konsekvenserna bli betydande.

I kommentaren till lagförslaget hävdar DALK att det inte torde uppstå några större svårigheter när det gäller att anpassa redan befintlig och ny ADB-verksamhet till lagens krav. Detta får närmast tolkas så att undantagen i lagförslaget skall gälla i första hand. Att under sådana förhållanden verkställa konsekvensbedömningar kräver praktisk vägledning. En möjlighet att meddela sådan vägledning är att låta exempelvis Statskontoret och någon myndighet i samverkan genomföra en *detaljerad* konsekvensbedömning hos myndigheten. Härvid får man möjlighet att praktiskt pröva lagen innan den träder i kraft.

RRV anför att det med hänsyn till de grundläggande oklarheter som föreligger f. n. inte är möjligt att beräkna de ekonomiska och andra konsekvenser som kommitténs förslag medför för myndigheter som använder ADB i sin verksamhet, t. ex. för RRV som huvudman för system S.

Även *statens löne- och pensionsverk* anser att det är svårt att utläsa vilka konkreta effekter vissa av förslagen kan komma att få. Det gäller t. ex. former för införande av uppgifter om ADB-lagrad information i ärenderegister och möjlighet för allmänheten att på egen hand ta ut information med

hjälp av terminal. För att någon tillförlitlig kostnadskalkyl skall kunna göras rörande de föreslagna bestämmelserna måste en detaljerad genomgång göras av de förändringar som krävs i form av lagring, bearbetning och uttag av uppgifter ur ADB-systemen med därav följande systemerings- och programmeringsinsatser. De föreslagna bestämmelserna måste enligt verket förses med tillämpningsanvisningar innan sådana beräkningar kan göras.

Liknande synpunkter anförs av *försvarets materielverk, statens livsmedelsverk, AMS* och *Stockholms kommun.*

Statens lantmäteriverk anser att det är vanskligt att uttala sig om kostnaderna på riksnivå i det inledande skede som ADB-reformen inom fastighetsdataområdet befinner sig i. Lantmäteriverket har dock för att redovisa de nuvarande och förmodade kostnaderna till sitt yttrande fogat yttranden från överlantmätaren i Uppsala län och fastighetsbildningsmyndigheten i Östhammars distrikt.

Följande myndigheter uppger att DALK:s förslag inte medför några eller medför endast obetydliga kostnader och andra effekter, nämligen *kammarrätterna i Stockholm* och *Sundsvall, domstolsverket, centralnämnden för fastighetsdata, försvarets sjukvårdsstyrelse, värnpliktsverket, socialstyrelsen, statens bakteriologiska laboratorium, försäkringsinspektionen, statskontoret, lantbruksstyrelsen, kommerskollegium, arbetarskyddsstyrelsen, statens industriverk, statens provningsanstalt, kronofogdemyndigheten i Stockholm* samt *Stockholms kommun.*

Kammarrätten i Stockholm anger som en förutsättning för sin uppfattning att missbruk av presentationsterminaler förebyggs.

Domstolsverket upplyser att ADB-användningen inom verkets ansvarsområde redan nu är anordnad på ett sätt som i huvudsak motsvarar DALK:s förslag.

Försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS) anför:

Styrelsens ansvar för drift och underhåll av ADB-system har f. n. en begränsad omfattning. Den ADB som SjvS använder i sin verksamhet hänför sig till stor del till system där andra försvarsmyndigheter är ansvariga för driften. Den information från ADB-system som SjvS använder i sin verksamhet torde – oavsett varifrån den kommer – sällan ha intresse ur det offentlighetsintresse lagförslaget syftar till att skydda.

Värnpliktsverket (VPV) yttrar:

De ADB-system som VPV nu utnyttjar är såvitt kan bedömas tillräckligt anpassade för att tillgodose lagförslagets krav på tillgänglighet och möjlighet att tillhandahålla allmänheten innehållet i upptagningar för ADB. Lagförslaget väntas därför inte få några nämnvärda konsekvenser, vare sig ekonomiska eller andra, förutsatt givetvis att allmänhetens intresse för upptagningarna inte förändras på grund av de nya bestämmelserna.

Inom VPV pågår f. n. ett systemomläggningsarbete (SYOM 80) som omfattar verkets hela ADB-baserade verksamhet. Systemet är planerat att

användas fr. o. m. den 1 juli 1983. Även detta system torde få tillräcklig grad av tillgänglighet för myndigheten och allmänheten.

Statens bakteriologiska laboratorium upplyser att laboratoriets ekonomiadministrativa system är av remote-batch typ med regelbundna, planerade uppdateringar och listuttag, vilket medför att uppgifter finns tillgängliga i läsbar form på användande sektionen. De personregister som laboratoriet använder är också av remote-batch typ vad gäller bearbetning och åtkomst. Detta medför att laboratoriet för att svara upp till kraven i DALK:s förslag, i huvudsak 11, 16 och 17 §§ inte behöver göra några förändringar i existerande rutiner och system, förutom beträffande dokumentation.

Försäkringsinspektionen bedömer att LUA endast kommer att få begränsad betydelse för inspektionens verksamhet. *Statskontoret* anger att man för egen del använder ADB endast i begränsad omfattning varför förslaget inte torde medföra några ekonomiska konsekvenser för verket. Inte heller *lantbruksstyrelsen* ser några särskilda konsekvenser, förutom den särskilda arbetsinsats som fordras i samband med att LUA skall börja tillämpas. Ett genomförande av DALK:s föreliggande förslag kommer att endast obetydligt förändra arbetet med STUDOK-systemet inom universitetet, upplyser *rektorsämbetet vid Uppsala universitet.*

Kommerskollegium anför:

Kollegiets användning av ADB är begränsad och rör till stora delar sekretessbelagt material. Vidare begär allmänheten relativt sällan att få ta del av uppgifter som kollegiet har lagrade med hjälp av ADB. Utredningens förslag torde därför medföra obetydliga ekonomiska och andra konsekvenser för kollegiets del.

Statens industriverk anser att de föreslagna reglerna om dokumentation och tillhandahållande kan medföra ökade kostnader medan övriga regler inte torde få en sådan effekt. Detta beror på att de föreslagna reglerna bara på ett par punkter skiljer sig från de bestämmelser som redan nu gäller.

Statens provningsanstalt kan visserligen f. n. inte uttala sig om de ev. kostnader som LUA skulle kunna medföra för anstaltens del men anför:

Kostnaderna torde dock bli marginella med hänsyn till att lagförslaget kodificrar gällande praxis. Ytterligare en aspekt på kostnadsfrågan är att myndigheterna ofta har behov av utskrifter av ADB-lagrad information i sitt eget arbete, varför någon extra kostnad för att låta allmänheten få ta del av ADB-lagrad information inte behöver uppkomma.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm finner att förslaget, förutom 14 §, inte torde vålla några nämnvärda tillämpningssvårigheter för de datoriserade kronofogdemyndigheterna.

Stockholms kommun (kammarkontoret) konstaterar att förslaget huvudsakligen är en kodifiering av den praxis som redan har utvecklats hos myndigheterna. DALK:s förslag torde därför enligt kontoret inte leda till några merkostnader för kommunen, såvida inte allmänhetens efterfrågan att ta del av upptagning för ADB påtagligt ökar framgent.

Försvarets materielverk anför:

Även behovet av utbildning av medborgarna (s. 101) kommer att medföra kostnader, om vilkas bestridande inte lämnas något besked. När det gäller tjänstemännen, synes naturligt, att utbildningskostnaderna stannar på arbetsgivarna. För de statliga myndigheternas del måste statsmakterna räkna med täckning för sådana merkostnader vid beräkning av anslagen.

Statens kärnkraftsinspektion ser inga svårigheter att uppfylla de krav som skulle ställas på myndigheten på grund av LUA. Liknande besked lämnas av *statens pris- och kartellnämnd* som dessutom uppger att nämnden ofta har hand om insynskänsliga uppgifter, vilket medför att handlingsoffentligheten hos myndigheten vad gäller både upptagningar för ADB och konventionella handlingar inte alltid kan upprätthållas.

Byggnadsstyrelsen anför att förslaget, förutom 14 §, inte för byggnadsstyrelsens del torde möta några svårigheter.

En grupp remissinstanser uttalar dock mer allmänt att LUA, om förslaget genomförs, skulle medföra konsekvenser för myndigheterna.

Kriminalvårdsstyrelsen anser att invändningar av praktisk och arbetsekonomisk grund kan resas mot förslaget. Om tillgång till ADB-upptagning skulle begäras mera frekvent eller rent av sättas i system, skulle oöverskådliga svårigheter kunna uppstå i myndigheternas normala arbete. Utnyttjandet av ADB-tekniken för här ifrågavarande ändamål kräver en sakkunnig service för vilken resurser i dagens pressade arbetsläge knappast står till förfogande. Detta gäller enligt styrelsen även om – såsom här förutsätts – inte andra sammanställningar ur datamaterialet skall behöva tas fram än sådana som myndigheten själv utnyttjar.

SMHI anför:

SMHI finner det ej möjligt att närmare precisera en eventuell merkostnad i anledning av ett antagande av föreslagen lag. Som nämnts kommer förmodligen ändå vissa åtgärder att genomföras, som sammanfaller med lagens krav. Kostnaderna bedöms kunna hållas vid en relativt låg nivå, särskilt som åtgärderna beräknas kunna genomföras utan anlitande av extern hjälp.

SMHI gör upptagning för ADB av en stor mängd meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska data, främst i form av observationer. Stora mängder data tillförs SMHI:s databank kontinuerligt, vilket gör att endast en liten del av den totala databanken kan lagras lättåtkomligt på direktminne. Alla äldre ADB-data arkiveras på bandminne vilket är ett relativt ineffektivt minnesmedium. Detta gäller speciellt för spontana, icke förutsedda uttag som måste göras enligt en ordning som inte motsvarar bandregistrens fysiska sorteringsordning. Huvuddelen data i SMHI:s databank är mätdata eller ur mätdata beräknade värden av icke personlig karaktär. Stora delar av den totala databanken finns inte lagrad i mänskligt läsbar form utan finns normalt enbart på ADB-medium för att kunna användas som indata till beräkningsrutiner. Det gäller här utländskt observationsmaterial och meteorologisk kartinformation i digital form. Observationsmaterialet från svenska stationer finns däremot alltid också i utskriftsform.

Programsystemen för lagring, åtkomst och kontroll av data har på SMHI, som på de flesta andra ställen, utvecklats successivt efter hand som nya programsystem med förändrade och/eller nya krav har införts. Detta har lett till en splittring på många dataformat, en stor dubbellagring, en inte alltför väl definierad kvalitetskontroll och en stor mängd icke generell programvara som måste underhållas. Efter hand som programsystemen har blivit mera komplexa har kraven att inom ett programsystem få åtkomst till många olika datatyper ökat, vilket f. n. innebär stora svårigheter att samköra olika datatyper, speciellt gäller detta långa serier av historiska data.

Med anledning av den ovan beskrivna situationen, som kräver personell insats vid kontroll av data och vid utveckling och underhåll av programvara, har vid SMHI tillsatts interna projektgrupper med uppgift att ta fram förslag till systemspecifikationer för en bättre åtkomst, lagring och kontroll av data. Förslag från grupperna remissbehandlas f. n. inom verket. SMHI avser att under februari innevarande år besluta om det fortsatta arbetet härmed. Det torde dock dröja flera år innan detta kan avslutas.

Ekonomiska och andra konsekvenser för myndigheten i samband med ett eventuellt antagande av den föreslagna lagen om enskilds rätt att ta del av upptagning för automatisk databehandling m. m. kommer att bli beroende av resultatet av ovan nämnda interna utredningsarbete. Ett genomförande av intentionen att skapa ett bättre system för myndighetens egen åtkomst etc. bör därvid leda till även ett bättre tillgodoseende av offentlighetsprincipens tillämpning.

SMHI finner inte skäl göra annan bedömning i fråga om konsekvenser för myndighetens vidkommande i stort än kommittén räknat med generellt, dvs. att några större svårigheter inte torde föreligga att anpassa befintlig och ny ADB-verksamhet till den föreslagna lagens krav.

Lagens angivande av hjälpmedel till befrämjande av den praktiska hanteringen av offentlighetsprincipen i berörda avseende, kommer att föranleda en del administrativa åtgärder. Exempel härpå är att upprätta och vidmakthålla en mer samlad och överblickbar dokumentation över ADB-verksamheten samt att skapa smidigare rutiner i allmänhet för utlämning och prövning av utlämningsskyldighet. Den senare åtgärden, smidig rutin för prövning av utlämningsskyldighet, kan dock redan sägas ha fått viss aktualitet i och med den nya sekretesslagens (1980:100) tillkomst. Detta med tanke på att en icke oväsentlig del av ADB-upptagningarna rör myndighetens uppdragsverksamhet och därför med stöd av den nya lagen (6 kap. 1 §) i större utsträckning än tidigare förmodligen kommer att undantas den offentliga insynen (motsvarande bestämmelse i äldre lag riktades i huvudsak mot *rent* affärsdrivande verk).

En annan åtgärd, ehuru ej enbart på grund av den föreslagna lagen, blir att skapa utbildningstillfällen för viss ansvarig ADB-personal i fråga om innehållet i gällande lag och offentlighetsprincipens praktiska tillämpning. Detta så att ADB-verksamheten genomgående kan tekniskt anpassas till offentlighetskravet.

SCB förklarar att myndigheten för att den på ett ändamålsenligt sätt skall kunna fullgöra de åligganden som fastslås i LUA kommer att behöva viss ytterligare personalkapacitet såväl i Stockholm som i Örebro.

RSV yttrar:

DALK:s nu framlagda förslag innebär en utvidgning av de skyldigheter som offentlighetsprincipen innebär för myndigheter. RSV har, såsom

begärts i remissen, försökt beräkna de kostnader som förslaget skulle medföra. Kostnadsberäkningarna redovisas i bilaga 1. Såsom framgår har det inte varit möjligt att beräkna kostnaderna för den utvidgade service gentemot allmänheten som DALK föreslår.

Det centrala skatteregistret, REX-systemet och rättsdatasystemet är de register inom RSV:s verksamhetsområde som DALK:s förslag främst kommer att beröra.

Skatteregistret innehåller, på grund av sekretessbestämmelserna i 9 kap. 1–3 §§ sekretesslagen (1980:100), till övervägande del sådana uppgifter som inte kan presenteras för allmänheten. Även de uppgifter som får utlämnas enligt 12 § skatteregisterlagen (1980:343) omfattas av viss sekretess. Trots att den enskilde (skattskyldige) kan ha rätt att ta del av uppgifterna – med de inskränkningar som följer av 4 kap. 1 och 2 §§ jämförda med 14 kap. 5 § sekretesslagen – kan således den i 14 § lagförslaget föreslagna rätten endast i ringa omfattning få utnyttjas av allmänheten. Endast i de fall särskilda transaktioner för helt offentliga uppgifter (oftast beslut) kan tillskapas blir den föreslagna rätten av något värde som komplement till allmänhetens nuvarande rättigheter. DALK utgår emellertid från att äldre register inte ska behöva omarbetas för att tillgodose allmänhetens rätt att själva förfoga över terminalutrustning. Med hänsyn härtill och det som nu framförts angående skatteregistrets innehåll förutsätter RSV att bestämmelserna utformas så att presentationsterminaler för allmänhetens bruk inte behöver anskaffas för skatteregister. RSV vill härvid betona att exempelvis uppgifter (beslut) om enskilds slutliga skatt kan vara åtråvärda. Om dessa uppgifter i större utsträckning måste lämnas från skatteregistret kan det leda till onödiga och stora kostnader för skatteadministrationen. Onödiga kostnader eftersom den enskilde skriftligen erhåller besked om den slutliga skattens storlek och allmänheten kan ta del av skattelängden. F. n. blir uppgifter om slutlig skatt tillgängliga för myndigheten endast någon vecka före det att skattsedlarna skall sändas till de skattskyldiga. För att underlätta bl. a. skattemyndigheternas arbete kan i framtiden dessa uppgifter behöva göras tillgängliga för myndigheten långt tidigare.

I den åberopade bilagan till remissyttrandet gör RSV följande sammanfattning av de uppskattade kostnaderna i miljoner kronor.

	Initialt	Årligen
1. Kostnader för dokumentation enligt 5 och 6 §§	–	0,15
2. Kostnad för presentationsterminaler och program för dessa		
a) terminaler m. m. (normalt 1 terminal/myndighet) (med nuv REX/utbyggt REX)	2,6/3,5	0,8/1,1
b) programvara m. m.	0,4	0,2
c) bearbetningskostnad		(ca 10 öre–4 kr/ transaktion)
3. Personalkostnad för utökad service		(beror på omfattningen)
Total kostnad exkl. utökad service och bearbetningskostnad för transaktioner (inkl. nuv. REX/utbyggt REX)	3,0/3,9	1,15/1,45

Statens löne- och pensionsverk bedömer att kostnadsökningar i storleksordningen 5–10 % för ADB-verksamheten kan föranledas av de föreslagna bestämmelserna. Det innebär för verkets del ett ökat medelsbehov uppgående till 1–2 miljoner kronor. Verket framhåller dock att denna bedömning är osäker.

Riksarkivet uttalar:

Över huvud måste det betonas, att arkivmyndigheterna ännu endast i mycket begränsad omfattning erhållit de personella och tekniska resurser, som blivit erforderliga genom övergången till nya arkivmedier. Riksarkivet finner sig därför böra anmärka, att övergången till de moderna ADB-systemen och andra besläktade system kräver förstärkningar, som inte kan frigöras genom en omprioritering av de befintliga resurserna.

Landsarkivet i Lund (landsarkivarien) anför:

De flesta paragraferna i lagförslaget medför direkta och indirekta åligganden för arkivmyndigheterna, dvs. riks- och landsarkiven. Arkivmyndigheterna har till uppgift att utöva tillsyn över myndigheters registrering av upptagningar, att se till att ADB-upptagningar arkivläggs på föreskrivet sätt och att arkivförteckningar förs, att det ADB-baserade handlings- och upptagningsbeståndet bevaras i ordnat skick samt att författningsenligt utgallring (utplåning) sker. Arkivmyndigheterna måste alltså för att dessa åtagande skall kunna bli verklighet ha grundlig kännedom om myndigheternas ADB-system. Detta kräver i sin tur att arkivmyndigheterna förfogar över personal med god ADB-utbildning. De i §§ 14 och 16 intagna bestämmelserna (för specialmotivering se s. 111 ff) att enskild skall få använda terminal och egna program betyder t. ex. att den registeransvarige myndighetens personal skall vara så kunnig i ADB att han kan bedöma att terminalbearbetning och programmering inte kommer att medföra att ADB-upptagningen skadas.

Handlingsoffentligheten medför att när ADB-upptagningar överföres till en arkivmyndighet för förvaring så övertar arkivmyndigheten ansvaret för service och information. Frågan är hur detta praktiskt skall åstadkommas i ett läge då arkivmyndigheternas resurser redan är hårt ansträngda och då avsaknaden av ADB-utbildad personal är markant. Landsarkiven torde generellt inte förfoga över någon personal som har mer än 3 dagars ADB-utbildning. Det fordras alltså kraftfulla insatser på utbildningsområdet för landsarkivpersonal och det skall understrykas att denna utbildning måste vara både bred och djup. Det räcker inte heller med en ADB-specialist vid varje landsarkiv. När t. ex. länsstyrelsernas mantalslängder på magnetband levereras till landsarkiven måste dessa ha tillgång till personal som kan möta allmänhetens krav på tillgång till handlingarna. Tekniska problem måste diskuteras. Finns det anledning att söka få till stånd ett samarbete med en datacentral när arkivmyndigheterna skall uppfylla lagtextens regler och service och information samt tillhandahållande av utskrifter och sammanställningar? Eller skall arkivmyndigheterna utrustas med terminaler och minidatorer? Avgiftsfrågorna är inte heller ointressanta i sammanhanget när det gäller att uppfylla allmänhetens krav på handlingsoffentlighet. ADB-systemen är i hög grad uppbyggda för förvaltningsändamål, vilket medför att sökning i efterhand av andra skäl ofta kommer att ställa sig dyrbar. Jag vill också påpeka att det är viktigt bl. a. av kostnadsskäl att regioner inte utarmas

på information med hänvisning till att upptagningarna finns tillgängliga i ett centralt ADB-system.

Landsarkivet i Östersund anför:

Landsarkivet vill slutligen understryka, att offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-media och den aktiva informationsförmedlingen mycket snabbt medför specifika och kostsamma krav när det gäller lokaler och personal vid riksarkiv och landsarkiv. Ingen svensk arkivinstitution är i dag i stånd att ta emot ADB-media i den omfattning som förutsätts. Alldeles särskilt gäller detta landsarkiven i Vadstena och Uppsala, vars lokaler f. n. är helt omöjliga för förvaring av arkivhandlingar av detta slag.

Statens livsmedelsverk yttrar:

Kostnaderna för livsmedelsverket vid ett genomförande av kommitténförslagen är ytterligt svåra att bedöma – inte minst av det skälet, som antytts ovan, att gränserna mellan "arbetsmaterial" och "allmänna handlingar" är så diffusa beträffande ADB-upptagningar. En försiktig skattning av engångskostnaderna för vissa omläggningar ger siffror på i runt tal 50 000 kr. De löpande kostnaderna är om möjligt ännu svårare, bl. a. därför att man inte kan förutse i vilken omfattning enskilda kommer att efterfråga information från ADB-upptagningar. Den hittillsvarande efterfrågan är närmast försumbar.

AMS uppger att DALK:s förslag kommer att medföra vissa merkostnader för myndigheterna, om det leder till lagstiftning. AMS kan f. n. inte precisera hur stora kostnaderna blir.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför:

Länsstyrelsen använder ADB inom verksamhetsområdet folkbokföring och beskattning samt för bil- och körkortsregistrering. Uttag av offentlig information från de ADB-register, som förs för dessa ändamål sker i betydande omfattning på begäran av både myndigheter och enskilda. Länsstyrelsens åligganden enligt offentlighetsprincipen är i dag mycket betungande och resurskrävande. Ytterligare utökning av dessa åligganden skulle kräva ökade personella och tekniska resurser.

Landstingsförbundet uppger att LUA kommer att innebära kostnader för landstingen, speciellt 6 och 7 §§ LUA (se i det följande).

6.4 Konsekvenser av de olika bestämmelserna i LUA

Beträffande kostnader och andra konsekvenser av de föreslagna paragraferna i LUA har remissinstanserna anfört följande.

3 §

SCB:

DALK beskriver de allmänna krav på myndigheternas ADB-användning som gäller enligt nuvarande regler och praxis och som innebär att myndigheterna vid utformningen av system, vid val av teknisk utrustning, vid

utarbetande av program osv. måste beakta att information skall kunna hållas tillgänglig för allmänheten enligt offentlighetsprincipens krav. Enligt DALK får man dock sannolikt under lång tid framöver räkna med vissa svårigheter i den praktiska tillämpningen av de nya regler i TF som tillkom genom 1976 års ändringar. I avsnittet om åtgärdsbehov pekar DALK i en probleminventering på en rad punkter som innebär praktiska svårigheter av olika slag. I viss mån berörs även SCB av dessa tillämpningsproblem vilka vid sidan av de svårigheter som DALK behandlar även betingas av de särskilda villkor som gäller för SCB:s ADB-användning som är speciellt avpassad för statistikframställning, dvs. SCB:s ADB-system är inte upplagda för att i första hand kunna ta fram enskilda uppgifter.

Systemutformning

Enligt 2 kap. 12 § 1 st TF skall offentliga uppgifter särskiljas från sekretesskyddat material vid tillhandahållande av allmänna handlingar. I propositionen till den nya sekretesslagen (prop. 1979/80:2) framhålls som skäl för den enligt huvudregeln absoluta statistiksekretessen bl. a. svårigheterna att särskilja offentliga och sekretessbelagda uppgifter i statistikproduktionen. SCB:s system är således med hänsyn till gällande sekretessregler inte uppbyggda så att offentlighetsintresset behövts vägas in vid systemutformningen. De krav som 2 kap. 12 § 1 st TF innebär tillgodoses därför när en framställning om utlämnande av allmänna handlingar aktualiseras.

Teknisk utrustning

Vad som framhålls i DALK:s betänkande om att myndigheterna skall beakta de krav som offentlighetsprincipen innebär vid valet av teknisk utrustning har inte haft och synes f. n. inte innebära några särskilda konsekvenser för SCB, bortsett från vad som särskilt gäller i fråga om terminaler.

SMHI:

Vissa konsekvenser av ekonomisk karaktär kan emellertid konstateras. Den föreslagna lagens krav att all ADB-information, oavsett innehåll, skall vara tillgänglig för den enskilde i samma utsträckning som för myndigheten – dvs. att tekniken inte får vara bestämmande för enskilds möjlighet att i praktiken tillgodogöra sig innehållet av all ADB-information i läsbar form – skulle principiellt innebära en kostnadsökning. Detta gäller de delar av databasen som normalt ej presenteras i mänskligt läsbar form. Dessa data är organiserade för att i första hand användas som indata till numeriska analys- och prognosrutiner.

Göteborgs kommun förklarar att den inte delar DALK:s uppfattning att de system som är i drift kan anpassas till föreslagna handlingsregler utan nämnvärda kostnader.

5 §

Statens pris- och kartellnämnd (SPK):

Uppgifter som lagras i de av SPK utnyttjade datorerna kan via bildskärm eller printerutskrift lätt göras tillgängliga i läsbar form.

6 och 7 §§

De remissinstanser som bedömer att 6–7 §§ inte skulle medföra några kostnader eller endast obetydliga sådana är *försvarets civilförvaltning*, *försvarets sjukvårdsstyrelse* och *sjöfartsverket*.

Försvarets rationaliseringsinstitut nämner att försvarets myndigheter redan i dag tillhandahåller delar av den information som avses i 6 och 7 §§ i en av institutet utarbetad systemkatalog över försvarets system.

Försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS):

För de system som SjvS har ansvaret för finns den i lagförslaget föreskrivna dokumentationen i huvudsak redan framtagen. För styrelsens del torde kostnaderna i framtiden för framtagning av dokumentation bli försumbara. SjvS har ingen erinran mot ifrågavarande paragrafer.

Statens väg- och trafikinstitut:

De av kommittén föreslagna bestämmelserna om upprättande av förteckning och beskrivning (6 och 7 §§) synes i första hand ta sikte på andra typer av ADB-system än de som används inom VTI:s forskningsverksamhet. Kravet på att upprätta förteckning och beskrivning synes därför i flera fall kunna underlåtas bl. a. beroende på att vad som – enligt kommittén – behöver dokumenteras endast är system i drift, dvs. av viss varaktighet. Vidare bör också beskrivningar kunna underlåtas i många fall med stöd av 7 § tredje stycket, vari sägs att om det är uppenbart att beskrivning inte behövs med hänsyn till allmänhetens rätt att ta del av upptagning får myndigheten underlåta att upprätta sådan handling.

Bankinspektionen konstaterar att 8 kap. 5 § sekretesslagen hindrar att allmänheten tar del av ADB-material inom inspektionen och att beskrivning enligt 7 § den föreslagna lagen torde kunna underlåtas beträffande den relativt begränsade ADB som här kommer i fråga.

Statskontoret:

Det bör inte medföra några nämnvärda kostnader eller problem för en myndighet att upprätta de föreslagna förteckningarna. De uppgifter som ska ingå finns redan i ansökningshandlingar till datainspektionen, i systemdokumentationer etc. Även statskontorets dokumentationscentral över statliga ADB-system kan utnyttjas för detta ändamål. I detta system finns mer än 700 statliga ADB-system beskrivna.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) anför beträffande 6 §:

En förteckning över ADB-användningen inom SPK kan i och för sig göras. Förteckningen torde dock knappast tjäna avsett syfte i fråga om de utredningar som utförs av nämnden eftersom dessa är av engångskaraktär och uppgiftsinsamlingen gjorts från ett statistiskt urval av företag. Uppgifterna är dessutom till stor del sekretesskyddade. Butiksregistrets innehåll är redan nu dokumenterat av dels SPK, dels statskontoret i skriften "Katalog över statliga ADB-system".

I fråga om 7 § uppger nämnden att kraven kan uppfyllas beträffande butiksregistret.

AMS:

Arbetet med de särskilda förteckningarna och beskrivningarna över ADB-användningen kan för de system som f. n. är i drift eller under utveckling utföras inom ramen för befintliga resurser. Övriga kostnader bl. a. för extra driftsinsatser, utbildning av personal, revidering av äldre system och en utvidgad administration liksom investeringar är svåra att mäta.

Sjöfartsverket:

Hos sjöfartsverket är f. n. följande ADB-system i drift nämligen

Ekonomiskt redovisningssystem,
System för bearbetning av lotssedlar,
System för uppbörd och prestationsredovisning avseende sjöfartsinspektionens verksamhet,
Centralmonitor för fyrar och deccastationer,
System för sjökortsförsäljning.

Dokumentationen av dessa ADB-system fyller i stort de krav som avses i utredningens lagförslag. I den mån någon komplettering av dokumentationen behövs för att helt uppfylla de föreslagna kraven, kan detta göras utan större omgång.

Lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi:

Enligt 6 § i lagförslaget skall hos myndighet finnas en förteckning över de ADB-system som myndigheten utnyttjar. Den terminalhandbok över olika transaktionskoder som upprättats av RSV och som finns vid varje terminalanläggning hos LSM torde uppfylla de krav som föreslagits i detta avseende.

En grupp remissinstanser bedömer att DALK:s förslag enligt 7 § LUA kommer att medföra ekonomiska eller andra konsekvenser för myndigheterna.

Rikspolisstyrelsen:

Förslagens ekonomiska konsekvenser för polisväsendet gäller dels dokumentationskravet och dels enskilds rätt att använda terminal. Arbetet med att ta fram och ajourhålla dokumentation enligt 6 och 7 §§ i lagförslaget ligger i storleksordningen under en tiondels årsarbetskraft för hela polisväsendet. Denna bedömning utgår från att ungefärligen likartad dokumentation ändå skall tas fram för att uppfylla kraven enligt nu gällande datalag. Om det emellertid införs begränsningar i den nuvarande ansöknings- och anmälningsplikten enligt datalagen – såsom förutskickas i de tilläggsdirektiv regeringen nyligen meddelat DALK – kan denna bedömning förändras. Arbetet med dokumentation enligt 6 och 7 §§ i lagförslaget kan då maximalt kräva 1/2–1 årsarbetskraft inom polisväsendet.

Civilförsvarsstyrelsen (Cfs):

DALKs förslag till nya regler när det gäller dokumentation samt arkivering och gallring av upptagningar för ADB innebär att cfs måste anlägga ett förändrat och vidare synsätt än det styrelsen för närvarande har på dessa frågor. I flera avseenden rör det sig om en utvidgning av den dokumentation som anses vara nödvändig för att säkerställa driften och underhållet av styrelsens ADB-system.

De ambitionshöjningar som skulle bli följden av ett förverkligande av DALKs förslag inom de nämnda områdena är av den karaktären att de inte ryms inom ramen för styrelsens befintliga resurser för ADB-verksamhet. Det är i huvudsak de system som redan är i drift som kommer att kräva utökade resurser för att kunna kompletteras med den dokumentation DALK föreslår.

Som styrelsen bedömer nu behövs extra konsultinsatser för att gå igenom de gamla registren och anpassa dessa till de nya bestämmelserna. För system som befinner sig på planerings- och utvecklingsstadiet kommer de regler DALK föreslår däremot att bli lättare att tillämpa men ändå medföra merkostnader. Kommande terminaltillämpningar medför att styrelsen måste skapa resurser för att kunna bistå allmänheten.

Karolinska sjukhuset förklarar att förslaget för sjukhuset inte kommer att innebära några förändringar vad avser s. k. personregister. Sjukhuset fortsätter:

För dessa register finns redan idag erforderlig systemdokumentation tillgänglig. För andra typer av register än personregister, t. ex. förrådsredovisningssystem m. fl., kommer en dokumentationsöversyn avseende befintliga system att krävas. Därjämte erfordras kontinuerlig ändring i skriftliga systembeskrivningar när systemen ändras. Direktionen, som saknar möjlighet att någorlunda exakt bedöma vilka resurser som behövs härför, utgår dock från att insatsen sammantaget – i varje fall i inledningsskedet – kommer att motsvara en tjänst för programmerare/systemman.

Vidare måste en uppsamling av samtliga systemdokumentationer ske till en enhet som svarar för kontakterna med allmänheten. Detta arbete kommer att ställa krav på en kontinuerlig personell arbetsinsats vars omfattning är svår att förutse.

Riksförsäkringsverket (RFV):

Förteckning över ADB-användning skall (enligt 6 §) finnas hos varje myndighet som använder ADB. Det torde bli nödvändigt att sådan förteckning exempelvis finns på varje försäkringskassekontor. Detta innebär att inom RFV:s och försäkringskassornas verksamhetsområde sådana förteckningar måste finnas på cirka 500 platser i landet. Att hålla sådana förteckningar dags-, vecko- eller månadsvis aktuella kräver resurser och medför kostnader. RFV finner det därför rimligt att kravet begränsas till att gälla att sådan förteckning skall upprättas halvårsvis för att inte för stort resursbehov skall uppkomma. – – –

RFV tillhandahåller redan nu förteckning över register; förteckningen upprättas ungefär vartannat år. Förteckningen beskriver de olika registren och klarlägger också vilka sökbegrepp som kan användas för att söka fram information från respektive register.

Beskrivningar enligt 7 § av system och register kommer, om förslaget genomförs, att bli omfattande och detaljerade. Särskilt torde det bli svårt att i detalj redogöra för "vilka typer av uppgifter som görs tillgängliga, med redogörelse för till vem och på vad sätt uppgifterna lämnas ut" (7 § första stycket, punkt 3). I vart fall bör lagtexten ändras så att krav inte ställs på att redogörelse skall lämnas om "till vem" uppgifter lämnas ut. I stället bör bestämmelserna utformas så att principerna för utlämnande skall framgå av beskrivningen.

Hos RFV finns f. n. ingen dokumentation som kan användas för det ändamål som anges i 7 §. Att anpassa befintlig dokumentation så att den kan användas och svarar mot de föreslagna bestämmelserna kräver resurser och tid. RFV har inte resurser tillgängliga för att göra sådan anpassning före 1982-01-01. Såsom verket kommer tillbaka till längre fram är det därför lämpligt att lagens ikraftträdande senareläggs eller att övergångsbestämmelser införs för vissa föreslagna lagregler.

Statens bakteriologiska laboratorium uppger att 7 § skulle medföra att befintlig dokumentation över laboratoriets system måste arbetas om.

För det material som omfattas av datalagens bestämmelser uppger sig *SCB* redan nu ha dokumentation som till stora delar motsvarar de krav som uppställs i LUA. Beträffande den omfattande mängd övrig material som inte har dokumenterats i enlighet med datalagens bestämmelser kommer dokumentationskravet enligt lagförslaget att innebära ett avsevärt arbete. SCB bedömer kraven som praktiskt genomförbara men framhåller de betydande kostnader och svårigheter som dokumentationsskyldigheten enligt förslaget får för SCB. Någon ingående utredning eller framtagande av kostnadskalkyler har inte gjorts inom verket men i vart fall för SCB, som är i besittning av en mängd ADB-lagrad information, innebär förslaget i här avsedd del ganska väsentliga kostnader och ianspråkstagande av resurser.

DAFA:

Reglerna i 6 och 7 §§ berör inte i första hand en servicebyråorganisation av typen DAFA. Indirekt berörs dock DAFA i så motto att DAFAs uppdragsgivare kan komma att uppdra åt DAFA att ta fram den aktuella dokumentationen samt att innehållet i paragraferna kan bli styrande vid dokumentationsarbetet vid nya system.

Kostnaderna för att upprätta och underhålla dokumentation över systemet enligt 6 och 7 §§ kan enligt RSV för ADB-systemet för folkbokföring och beskattning (AFB-systemet), exekutionsväsendets ADB-system (REX-systemet) och övriga smärre system inom RSVs verksamhetsområde uppskattas till 0,5 – 1 personår/år. Kostnaden uppskattas till 150 000 kr/år.

Statens jordbruksnämnd bedömer att kostnaderna för att ta fram förteckningar enligt 6 och 7 §§ LUA uppgår till högst 10 000 kr.

Generaltullstyrelsen:

Kravet på dokumentation av ADB-system inte bara för myndighetens interna behov utan även med hänsyn till offentlighetsprincipen innebär ett

merarbete och därmed ökade kostnader vid systemutveckling och systemunderhåll. Detta gäller såväl system som utvecklas och driftsättes av myndigheten som system som sköts av servicebyrå.

Statens industriverk upplyser att ADB-verksamheten vid verket bedöms vara av ringa omfattning. Skulle i framtiden ADB-användningen vid verket öka, kan viss komplettering av dokumentationen behöva göras. I så fall anser verket att kravet på dokumenterad beskrivning av ADB-system kan komma att medföra extra arbetsinsatser.

Landstingsförbundet:

Om den föreslagna lagen införs kommer det att medföra kostnader för landstingen. Detta gäller speciellt föreskrifterna om att myndigheten skall hålla skriftlig förteckning och beskrivning över de register eller system som används (§ 6 och § 7). Givetvis bör i detta fall i alla andra fördelarna vägas mot nackdelarna i form av nya kostnader. För att minska kostnaderna som lagen medför bör därför enligt styrelsens mening för befintliga register eller system landstingen ges möjlighet att under en övergångstid efter lagens ikraftträdande upprätta erforderliga förteckningar och beskrivningar.

FOA anför vissa allmänna synpunkter på konsekvenserna av 6 och 7 §§:

Dessa paragrafer innehåller regler om skyldighet för myndigheterna att förteckna och beskriva de register och system som de använder i sin ADB-verksamhet. Huruvida bestämmelserna avser endast upptagningar vilka kan betraktas som allmänna handlingar framgår ej klart vare sig av texten eller motiven. Sista stycket i 7 § ger dock myndigheten möjlighet att helt eller delvis underlåta att upprätta beskrivning av ADB-verksamhet som är av ringa omfattning eller om det eljest är uppenbart att beskrivning inte behövs med hänsyn till allmänhetens rätt att ta del av upptagning för ADB. I motiveringen till 6 och 7 §§ (sid. 106 sista stycket) uttalar DALK att vad som i första hand behöver dokumenteras är system i drift.

FOAs huvudsakliga ADB-verksamhet innebär tekniskt/vetenskaplig databehandling i forskningsmiljö. I denna miljö är det t. ex. vanligt att man i experimentellt syfte gör små ändringar i existerande system eller skriver tilläggsprogram att applicera på en existerande databas. Att då behöva ta in beskrivning av tilläggsprogrammen i dokumentationen för databasen skulle ofta vara onödigt betungande i förhållande till det syfte man vill uppnå. Vad som nu sagts betyder att merparten av framtagna program och register inte produktionkörs i någon större omfattning och knappast kan klassificeras som system som tas i drift. Dessa upptagningar saknar rimligen även intresse från de synpunkter som bär upp offentlighetsprincipen. Om denna tolkning är hållbar och under förutsättning även att dokumentationen begränsas till upptagningar som är allmänna handlingar skulle det nya lagförslaget ej behöva medföra att FOA annat än i mindre mån måste dokumentera sina ADB-program i forskningsverksamheten utöver vad som redan sker i dag. Med annan tolkning skulle dokumentationsskyldigheten å andra sidan kunna innebära helt orimliga krav.

7 § synes i sin utformning vara anpassad till sådana ADB-system som har väl definierade, tämligen snävt avgränsade syften och funktioner. En strikt tillämpning av denna paragraf kan till och med innebära att man kräver att

alla ADB-system skall vara väldefinierade och snävt avgränsade till syfte och funktion. Det innebär i så fall att man hindrar utvecklingen mot andra former för utnyttjande av ADB. Ordbehandling är ett exempel på en datoranvändning som ofta är svår att beskriva på det exakta sätt som krävs i 7 §.

Föreskriften i 7 § om skyldighet att tillhandahålla en beskrivning av förekommande register eller system ger anledning till den reflexionen, att samma behov ofta måste finnas även för icke datorbaserade system. Även när man begagnar sig av t. ex. kortregister eller papper ordnade i pärmar, kan en beskrivning över hur registret är ordnat eller hur papperen är ordnade i pärmarna vara till hjälp för den som söker information. Vanligt är också att man har ett register som endast delvis är datorbaserat, t. ex. ett datorbaserat register över dokument vilka inte i sin helhet är datorlagrade.

FOA har till sitt yttrande fogat en promemoria av *Jacob Palme* i vilken följande anförs om konsekvenserna av 6 och 7 §§.

Även här är kostnadsuppskattningen beroende av hur strikt man skall tolka den undantagsformulering som finns i slutet av paragraf 7. De flesta databaser inom FOA är små, specialiserade datafiler knutna till något moment i speciella forskningsprojekt. Många av dessa program ligger sannolikt nära eller under undantagsgränser i slutet av paragraf 7. Utredningen ger dock inte mycket ledning för var denna gräns skall sättas, vilket ju är av stor betydelse för kostnadsuppskattningen. Vi gör därför som ovan en approximativ uppskattning av en teoretisk övre gräns under antagandet att en relativt stor del av FOAs dataapplikation skall omfattas av de föreslagna paragraferna.

FOA har som nämnts flera tusen datorprogram. Dessa dokumenteras i den omfattning som behövs för deras tekniska, vetenskapliga eller administrativa ändamål. De flesta programmen är tekniskt-vetenskapliga och många av dem är små eller används för små databaser. En dokumentation enligt utredningens mall skulle innebära en inte obetydlig merkostnad, speciellt för små program.

Om alla dataapplikationer skall dokumenteras uppskattas kostnaden mycket approximativt till en engångskostnad på mellan 5 och 20 miljoner kronor och därefter en årlig merkostnad på mellan 1 och 2 miljoner kronor.

Kostnaden för den i paragraf 6 angivna förteckningen är beroende på hur detaljerad förteckningen skall vara. Betraktar man varje text, som redigeras med ett ordbehandlingssystem, som ett separat register som måste tas med i förteckningen, blir kostnaden t. ex. mycket hög inom detta applikationsområde. Om man å andra sidan utesluter dessa texter eller bara klumpar ihop dem under en samlingsrubrik av typen "texter i ordbehandlingsmaskinen nr XXXX" så blir förteckningen föga värdefull. Motsvarande gäller för andra applikationsområden än ordbehandling, vilket gör att kostnadskalkylen är mycket beroende av önskad kvalitet och detaljeringsnivå på förteckningen.

Vid kostnadsuppskattningen bör man beakta att inget anges i de aktuella paragraferna om att register som inte alls utgör allmän handling eller register som bara är kopia av annan allmän handling skall uteslutas från de angivna förteckningarna. Därmed krävs alltså ett betydande merarbete jämfört med icke-datorlagrade handlingar, där ju bara ett exemplar av varje handling behöver registreras, och där många handlingar inte behöver registreras för

att de inte är allmänna eller om de är av ringa betydelse eller ordnade på särskilt sätt (sekretesslagen 15:1).

Statens väg- och trafikinstitut:

Om den av institutet gjorda tolkningen av lagförslaget är riktig torde de ekonomiska och andra konsekvenser som kommitténs förslag i denna del medför för institutets verksamhet ej bli alltför betungande. I motsatt fall innebär förslaget en kraftigt ökad administration då det f. n. kan röra sig om flera hundra olika system, vartill nya ständigt tillkommer.

Institutet vill i sammanhanget nämna att redan nu föreligger i många fall beskrivningar av i verksamheten tillämpade ADB-system, nämligen i samband med avrapporteringen av de olika FoU-projekten.

8 §

Statens jordbruksnämnd förklarar att paragrafen inte skulle medföra några förändringar i förhållande till nuvarande arbetsrutiner.

9 §

Försvarets materielverk:

På sid 72 säger kommittén, att "hur konflikten mellan å ena sidan rätten till *anonymitet* vid utnyttjande av offentlighetsprincipen och säkerhetskraven vid ADB å den andra löses i de enskilda fallen är, som bl. a. JO framhållit, en praktisk fråga vilken inte torde lämpa sig för generell reglering" (se även s.109). Skall anonymiteträtten och säkerhetskravet tillgodoses hos försvarets materielverk samtidigt med att kommitténs tanke (s. 85 och 140) förverkligas, att den enskilde skall ha rätt att självständigt använda terminal, "när detta är möjligt utan risk", måste en särskild terminal inrättas i utrymme för besökaren som vill anonymt ta del av allmänna handlingar, vilket verket måste ha anordnat på grund av att verkets område utgör skyddsområde, till vilket endast den har tillträde som legitimerar sig och visat sig berättigad till inpassering. För sådana myndigheter, som i likhet med Materielverket hanterar stora mängder sekretesskyddade uppgifter kommer sådana terminaler att medföra särskilda problem för skapande av garantier för att inte obehöriga får del av hemliga uppgifter, när de själva hanterar en terminal.

10 §

Statens jordbruksnämnd anser att förslaget inte medför några förändringar i förhållande till nämndens nuvarande arbetsrutiner.

Försvarets civilförvaltning anför i fråga om hjälp åt allmänheten vid terminal eller annan databehandling att kostnaden är proportionell mot omfattningen av hjälpen vid terminalutnyttjande och databearbetningen. Myndigheten kan inte utesluta att kostnaderna kan bli ansenliga med hänsyn till antalet system och deras omfattning (löneuträkning för hela försvaret och polisväsendet och ekonomisk redovisning m. m. för hela försvaret).

RSV:

I dag finns på RSV, länsstyrelserna, de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna den nödvändiga kompetensen för de arbetsområden, inom vilka terminalåtkomst förekommer, spridd på flera personer inom myndigheterna. För att i samband med allmänhetens tillgång till information via presentationsterminaler kunna ge nödvändig vägledning och information för handhavande och förklaring över innehållet i den på bildskärmen framtagna informationen krävs en viss utbildning av den personal som åläggs dessa uppgifter. I de regionala och lokala myndigheternas uppgifter ingår idag viss serviceverksamhet. Då förslaget torde få till följd att efterfrågan på utlämning av uppgifter enligt offentlighetsprincipen ökar, måste resurser skapas för att möta de ökade kraven på service. Detta accentueras för en central myndighet som RSV eftersom centrala myndigheter i regel har tillgång till rikstäckande information via terminal, vilket ofta efterfrågas av t. ex. massmedia, och då informationsgivning enligt offentlighetsprincipen från centrala myndigheter hittills varit av begränsad omfattning. Då omfattningen av serviceverksamheten i dag inte är möjlig att uppskatta räknas här inga explicita kostnader för detta ändamål. En ökad informationsgivning som blir följden av DALKs förslag medför en inte oväsentlig årlig personalkostnadsökning.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län:

De krav på service och information som hittills ställts på denna länsstyrelse har varit begränsade. Om ett genomförande av kommitténs förslag leder till ökade krav, kan det bli nödvändigt att skaffa ytterligare utrustning (terminaler) och anställa ytterligare personal. I vilken utsträckning en sådan utveckling är att vänta undandrar sig länsstyrelsens bedömning.

11 – 14 §§

Karolinska sjukhuset:

Vad gäller allmänhetens möjlighet att enligt §§ 11-15 i lagförslaget erhålla utdrag av ADB-baserad information innebär detta inga ökade krav på sjukhuset vad avser personregister, enär datalagen omfattar dessa krav. Kravet att tillhandahålla information "på stället" innebär att inom skälig tid och på samma villkor som gäller för myndigheten i övrigt ha tillgång till information. Detta kan uppfyllas och uppfylls f. n. inom ramen för datalagen och sekretesslagstiftningen i vad avser personregistren.

Begäran av enskild om information förekommer ungefär tio gånger årligen och avser personregister. Begäran om information ur andra register än personregister har inte förekommit.

Som framgår av det sagda är sjukhusets tillhandahållande av upptagning för ADB på begäran därom ringa f. n. I vad mån införandet av den nya lag som utredningen föreslår kommer att öka allmänhetens intresse att få del av den information som finns på sjukhuset kan inte förutses.

Statens trafiksäkerhetsverk:

Trafiksäkerhetsverket för med hjälp av ADB bl. a. bil-, körkorts- och yrkestrafikregistren. Verket administrerar dessutom ett system för uppföljning av utfärdade parkeringsanmärkningar.

Till detta datamaskinella system är ett flertal användare anslutna via textskärmsterminal eller telexutrustning. Huvudanvändarna är länsstyrelsernas bil- och körkortsregister samt polisen men även försäkringsbolag och bilhandel är anslutna till systemet.

Via sina textskärmsterminaler, vilka möjliggör direktåtkomst till trafiksäkerhetsverkets bil- och körkortsregister, svarar länsstyrelserna för att beslut i bil- och körkortsärenden förs in i registren. Övriga anslutna intressenter kan ej påverka registerinnehållet utan tillåts enbart ställa frågor till registren. Omfattningen av frågeverksamheten styrs i varje enskilt fall av en från trafiksäkerhetsverket tilldelad behörighetsnivå. Allmänhetens tillgång till ADB-upptagning beskrivs i avsnitten A–C nedan.

Enligt gällande regler skall ADB-upptagning tillhandahållas på samma sätt och i samma utsträckning som allmänna handlingar i övrigt. Denna grundläggande princip innebär för trafiksäkerhetsverkets vidkommande ingen förändring beträffande den registerinformation som finns lagrad med A) *direktåtkomst*, information som kan nås via terminalutrustning. I dessa fall kan således begärd uppgift tillhandahållas 'på stället' utan dröjsmål; detta under förutsättning att verksamhetens behöriga gång ej påverkas. Allmänheten skall dock vid förfrågan i första hand vända sig till länsstyrelserna som via sina 300 textskärmsterminaler har möjlighet att snabbt och enkelt erhålla fordons- och körkortsinformation.

Om utredningens förslag genomförs finner trafiksäkerhetsverket, för att underlätta för enskild att ta del av sådan ADB-upptagning och svara upp mot 14 § i utredningens lagförslag, att länsstyrelsernas bil- och körkortsregister bör kompletteras med åtminstone en extra textskärmsterminal per länsstyrelse. Till denna terminal skall, enligt utredningen, finnas tillgång till användarinstruktioner samt möjlighet till kvalificerad assistans av därtill förordnad tjänsteman. En sådan lösning skulle för terminalutrustning kosta ca 1 miljon kronor; därtill kommer årliga personalkostnader på ca 2 miljoner kronor vilket beräknats utifrån 30 halvtidstjänster. Kostnader för eventuella nya lokaler har ej beaktats. Trafiksäkerhetsverket kan också tänka sig en ordning innebärande att tillhandahållandet av textskärmsterminaler vid länsstyrelserna avgiftsbeläggs exempelvis genom myntautomat. Ett alternativ till assistans av förordnad tjänsteman kan vara terminaler med självinstruerande anvisningar (interaktiv programmering).

Allmänhetens möjligheter att få ta del av ADB-upptagningar enligt ovan är således mycket goda. Ett sätt att ytterligare stärka denna möjlighet är att utöka omfattningen av till systemet anslutna bilhandlare. Den registerinformation som i första hand kan intressera allmänheten är sådan som behövs vid köp av fordon och genom ett större antal terminaler hos bilhandlarna skulle sådan information kunna erhållas på platsen på ett rationellt sätt.

Begäran att få ta del av ADB-upptagning som lagras på B) *annat media* än direktminne och som ingår i verkets *rutinmässiga* verksamhet, kan endast tillmötesgås i form av utskrift och således ej 'på stället'. En sådan beställning kan göras antingen hos länsstyrelsens bil- och körkortsregister eller direkt hos trafiksäkerhetsverket. Beställning effektueras vid de periodiskt återkommande bearbetningarna.

Beträffande övrig registerinformation som lagras på C) *annat media* än direktminne och som *ej* bearbetas *rutinmässigt* finner trafiksäkerhetsverket att ett framtagande av denna skulle i flertalet fall resultera i avsevärda kostnader p. g. a. att särskilda bearbetningar fordras. Trafiksäkerhetsverket anser således att det i de allra flesta fall inte blir fråga om anpassning eller

modifiering av befintlig programvara utan i stället innebär framtagandet stora och kostsamma ingrepp som i realiteten måste betraktas som helt nya program.

Statens lantmäteriverk:

Det statliga lantmäteriet består av ett centralorgan (LMV), 24 regionala lednings- och samordningsorgan, överlantmätarmyndigheterna (ÖLM), samt en lokal distriktsorganisation med fastighetsbildningsmyndigheter, FBM. Vissa FBM för särskilda uppgifter arbetar frikopplade från distriktsindelningen. Utanför denna organisation finns fastighetsregistermyndigheter (FRM, statliga och kommunala) och FBM för tätortsutveckling under kommunalt huvudmannaskap.

Av 9 § i lantmäteriinstruktionen (SFS 1974:336) framgår att länsstyrelsen är FRM i den mån fastighetsregistreringsverksamheten inte ankommer på en FRM för en viss kommun eller en del av kommun. Den senare registermyndigheten är i så fall en kommunal FRM. Av lantmäteriinstruktionen framgår vidare att FBM inte har att befatta sig med uppgifter rörande fastighetsregistreringen. Länsstyrelsens ansvar för fastighetsregistreringen framgår även av 5 § länsstyrelseinstruktionen (SFS 1971:460). LMV utövar tillsyn över FRMs arbete.

Verksamheten vid länsstyrelserna finansieras f. n., via anslag beträffande registreringsverksamheten. Frågan om avgiftsfinansiering har i olika sammanhang diskuterats och utreds f. n. inom LMV.

Pågående ADB-reform inom fastighetsregistreringen och inskrivningsväsendet kommer att medföra att statliga FBM får (på egen bekostnad) tillgång till fastighetsdatasystemet via s. k. presentationsterminaler hos den egna myndigheten. Den tillgängliga informationen blir enligt 2 kap TF och sekretesslagen hos FBM att anse som allmän handling. DALKs förslag i 12 och 13 §§ skall tillämpas även vid FBM.

Reformen innebär samtidigt ett vidgat informationsutbud för den enskilde genom att fastighetsregister och inskrivningsregister blir tillgängligt även vid FBM.

LMV förutser inte några större problem för myndigheternas verksamhet med fastighetsregistret till följd av DALKs preciseringar i 12 och 13 §§, i förhållande till det samtidiga effektivitetskravet på myndigheterna. Detta gäller både FBM och FRM.

14 §

En stor grupp remissinstanser finner att förslaget i 14 § LUA medför kostnader eller andra konsekvenser för den egna myndigheten.

Rikspolisstyrelsen:

Kostnaderna för att låta enskild själv använda terminal är beroende bl. a. av vilket intresse en sådan möjlighet skulle möta. Redan av detta skäl är det vanskligt att uppskatta kostnaderna. Vidare är de ekonomiska konsekvenserna beroende av vilken ambitionsnivå man väljer för att ge allmänheten utrymme för terminalanvändning hos myndigheterna. Såsom ovan redovisats[1] finns det med nuvarande terminalbestånd ytterst små möjligheter att

[1] Se avsnitt 3.10.6.

låta enskild utnyttja polisväsendets terminaler. Om den föreslagna reformen skall få ett reellt innehåll skulle varje polismyndighet för allmänhetens bruk behöva en separat terminal placerad i lämpligt utrymme. I dagens priser skulle en sådan anskaffning kosta cirka 3,6 miljoner kronor.

Centralnämnden för fastighetsdata (CFD):

Nuvarande terminalkapacitet hos myndigheterna torde vara tillräcklig för att svara mot de regler för tillhandahållande m. m. som förslaget innehåller. Ett strikt upprätthållande av principen om terminaltillgång för allmänheten skulle eventuellt skapa behov av ytterligare utrustning hos myndigheterna. Det kan i sammanhanget påpekas att en terminal f. n.kostar 16–20 000 kr i inköp. För CFD innebär detta en årlig kostnad om ca 6 000 kr (inkl. installation och underhåll). Antalet anslutna myndigheter med sådant ytterligare terminalbehov kan beräknas till 150 när reformen är genomförd i hela landet. Transaktionskostnader och övriga kostnader blir av betydelse först om frågefrekvensen ökar på ett mer dramatiskt sätt.

Försvarets sjukvårdsstyrelse uppger att det skulle medföra betydande kostnader som verket inte f. n. är berett att precisera om styrelsen genom lag skulle åläggas att skaffa presentationsterminaler.

Försvarets rationaliseringsinstitut konstaterar att 10 och 14 §§ LUA ger den enskilde rätt i princip att få hjälp och möjlighet att själv utnyttja myndigheternas terminaler, om informationen inte är sekretessbelagd. Institutet ser omfattande problem som sammanhänger med den driftsmiljö där ADB-system bearbetas. Institutet fortsätter:

Används ett s. k. transaktionsorienterat ADB-system finns möjligheter att vid en separat terminal, som särskilt avpassas för allmänheten, avskärma den information som definieras som allmän handling så att förstöring, förvanskning eller utelämnande av sekretessbelagd information inte kan äga rum. Detta kräver dock särskilda åtgärder i form av specialprogrammering. Om ett ADB-system däremot bearbetas i s. k. tidsdelningsmiljö samtidigt med många andra system finns ofta praktiska problem ur främst sekretess- och driftsäkerhetssynpunkt. Här kan man inte helt garantera att information inte oavsiktligt lämnas ut eller att register utsätts för förvanskning.

För att ADB-system skall kunna utnyttjas som ett tillförlitligt hjälpmedel i myndighetens verksamhet ställs krav på tillgänglighet och driftsäkerhet. Idag finns oftast behörighetskontroller för egna tjänstemän som utnyttjar systemen även då inte informationen är sekretessbelagd. En generell bestämmelse om att en anonym enskild person själv skall beredas tillfälle att utnyttja en myndighets terminaler (paragraf 14) undergräver denna typ av interna säkerhetsåtgärder. Det finns här också en fara att information utnyttjas för andra ändamål än den är insamlad för. För försvarets del finns dessutom speciella problem med s. k. glidande sekretess. Enstaka uppgifter från ett ADB-register kan vara öppen information, men sammanställningen är sekretessbelagd varför också detta medför komplikationer.

Riksförsäkringsverket (RFV):

Ett genomförande av förslaget att enskild själv skall få använda terminal för att ta del av allmän handling kommer att medföra inte bara lagtekniska problem utan även betydande kostnader. Terminaler och lämpliga lokaler

för ändamålet måste anskaffas, konstruktionen av system blir i fortsättningen mer komplicerad och därmed också dyrare och ändringar i redan etablerade system kan behöva ske i takt med ändringar i lagstiftningen eller i praxis inom sekretessområdet.

Om DALK:s förslag godtas torde terminal för ändamålet böra finnas i vart fall vid ett försäkringskassekontor i varje kommun. I storstadskommunerna behövs dock flera terminaler. Att hänvisa till terminal i annan kommun torde inte överensstämma med bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Ett alternativ till detta är att ändra tryckfrihetsförordningen så att det blir tillåtet att hänvisa den som vill ta del av allmän handling på detta sätt till terminal på annan ort.

Utan att åsidosätta reglerna om skydd för personlig integritet torde det inte vara praktiskt möjligt att för ändamålet använda de terminaler, som försäkringskassepersonalen normalt arbetar vid. Det kan nämligen av arbetstekniska skäl inte undvikas att handlingar med personuppgifter finns tillgängliga i dessa lokaler. Även om detta inte klart utsägs torde avsikten också vara att den enskilde skall få sitta avskilt så att ingen uppmärksammar vad vederbörande gör. Detta tillsammans med det förhållandet att de vid försäkringskassorna tillgängliga terminalerna är hårt ianspråktagna för den löpande verksamheten gör att man måste räkna med en omfattande terminalanskaffning om man skall vara beredd att uppfylla det mål som DALK:s förslag syftar till. Vid flertalet kontor blir det därjämte nödvändigt att ordna särskild lokal för att uppfylla lagförslagets krav.

Även inom RFV torde det av samma skäl bli nödvändigt att anskaffa särskilda lokaler och terminaler för ändamålet.

Inom RFV:s och försäkringskassornas verksamhetsområde bedöms terminaler behöva anskaffas i storleksordningen 300 terminaler. Anskaffningskostnaden för dessa beräknas till ca 7,5 miljoner kronor och det årliga underhållet till ca 0,5 miljoner kronor. Belastningen på kommunikationsnätet beräknas bli försumbar i varje fall under ett första skede.

ALLFA, som i princip tillstyrker DALK:s förslag vad avser tillhandahållande av upptagning för ADB, upplyser följande:

Inom den allmänna försäkringens administration – bl. a. de allmänna försäkringskassorna – finns redan i dag ca 1 200 textskärmar och ca 900 teckenskrivare placerade på de allmänna försäkringskassornas central- och lokalkontor. ALLFA:s förslag om ny organisation av datordriften innebär bl. a. att antalet textskärmar och teckenskrivare hos försäkringskassorna ökar kraftigt. Den ökning av terminalbehovet som DALK:s förslag kan föranleda tillgodoses vid ett genomförande av ALLFA:s förslag. Med hänsyn till att varje lokal- och centralkontor redan i dag har teckenskrivare och till att antalet sådana skrivare i framtiden – som ovan sägs – kommer att utökas finns också förutsättningar att – såsom alternativ till presentation av information via textskärm – tillhandahålla dokument som framställts med hjälp av teckenskrivare.

DALK:s förslag påverkar emellertid inte bara behovet av terminaler. Även behovet av särskilda datorprogram eller versioner av datorprogram kan emellertid komma att påverkas – garantier måste skapas för att förstöring eller förvanskning av information inte sker m. m. Ett relativt betydande systemkonstruktionsarbete kan bli nödvändigt. En annan viktig aspekt är det eventuella behovet att avskärma viss information – sekretess-

belagd – från åtkomst på de terminaler som kan användas av allmänheten.

FOA har till sitt yttrande fogat en promemoria upprättad av *Jacob Palme* i vilken följande anförs om konsekvensen av 14 § LUA:

Den från ekonomisk konsekvenssynpunkt viktigaste bestämmelsen i lagförslaget är 14 § om allmän frågeterminal. Enligt förslaget skall den angivna rätten bara föreligga om hinder inte möter enligt sekretesslagen eller på grund av risk för förvanskning eller förstöring av upptagning för ADB eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Inte heller ställs några explicita krav på att datorsystem skall utformas så att dessa hinder inte föreligger.

FOA har flera tusen datorprogram med databaser. FOA har inte kunnat göra någon inventering av alla dessa program för att undersöka vilka som kan tillhandahållas allmänheten via en sådan offentlig frågeterminal. Det är dock inte troligt att något av programmen kan köras utan de risker som utgör undantag från 14 §. Bara det förhållandet att FOAs program nästan alltid körs från s. k. programmerarterminal innebär att risk för förvanskning finns. I konsekvens därmed skulle kostnaden för FOA av denna paragraf inte bli hög.

Å andra sidan måste det vara otillfredsställande att ha en paragraf av angivet slag som över huvud taget inte kan tillämpas. Man kan därför göra en kostnadsberäkning också med utgångspunkt från utredningens formulering s. 85 i kommentar till denna paragraf, där utredningen skriver: "DALK vill ändå betona vikten av att nya och väsentligt ändrade system i möjlig mån konstrueras på sådant sätt att enskild kan beredas tillfälle att själv använda terminal."

Om FOA konsekvent tillämpade paragrafen tolkad enligt denna formulering, så innebär det att FOA för alla nya eller väsentligt ändrade system måste se till att de kan användas från s. k. offentlig frågeterminal.

Nedan följer en mycket approximativ kostnadskalkyl gjord med antagandet att alla datorsystem inom FOA förses med en sådan offentlig frågeterminal. Kostnadskalkylen ger därmed en approximativ övre gräns för kostnaden, som kan bli avsevärt lägre genom tillämpning av de undantagsmöjligheter som anges i andra stycket i den föreslagna 14 §.

Vid FOA nyskrivs eller ändras väsentligt många hundra datorprogram varje år. Att uppskatta kostnaderna kräver en detaljerad genomgång av alla dessa program för att undersöka vilka tillägg som är nödvändiga för att kunna tillhandahålla en offentlig frågeterminal. Därtill måste i många fall utredning beställas av externa programvaruleverantörer. Kostnaden bara för en realistisk kostnadsuppskattning skulle vara flera hundra tusen kronor, vilket FOA inte har kunnat lägga ner på utarbetandet av detta remissyttrande. Nedanstående uppskattning blir därför enbart tämligen grova approximationer.

Den största kostnaden bli när nya system införs på existerande minidatorer inom FOA. Operativsystemen på inom FOA använda minidatorer ger i allmänhet inte sådan säkerhet, att man kan låta enskild utan övervakning använda terminal utan risk för förvanskning av datorlagrad information. Utredningens förslag skulle alltså innebära att FOA tvingas skriva om, eller begära omskrivning av, ett antal existerande minidatoroperativsystem. Det är inte möjligt att utan relativt höga kostnader ens uppskatta kostnaden för en sådan omskrivning, men kostnader av storleksordningen flera hundra miljoner kronor är troliga.

En alternativ, sannolikt billigare lösning vore att placera en specialprogrammerad mikrodator mellan den offentliga frågeterminalen och de datorer, på vilka datorsystemen finns. Denna mikrodator skulle programmeras att bara släppa igenom uttags- och inte ändringskommandon. Mikrodatorn måste anpassas efter varje enskild datorapplikation, varför även detta kan bli en dyrbar lösning; vi har dock inte haft möjlighet göra någon kostnadsuppskattning av den.

Därtill kommer kostnaden för att förse nyskriven eller väsentligt ändrad programvara med möjlighet till av utredningen föreslagen uttagsmöjlighet. Störst blir denna kostnad när FOA använder färdiginköpt programvara som FOA inte själv kan ändra i, utan måste beställa ändringen av leverantören. För sådan programvara kan denna kostnad uppgå till flera tiotal miljoner kronor. Även här kan en mikrodator mellan frågeterminal och applikationsdator vara en billigare lösning. För egenutvecklad programvara bedömes denna kostnad vara av storleksordningen mellan en och tio miljoner kronor/år.

Skall det vara någon mening med offentlig frågeterminal måste programmen också utformas så att information presenteras på ett begripligt sätt även för en icke-specialist. Den vanligaste typen av databas inom FOA är mätdata från olika experiment. Att presentera dessa på ett begripligt sätt för en icke-specialist innebär en relativt stor programmeringskostnad, uppskattningsvis mellan en och tio miljoner kronor/år.

En offentlig frågeterminal kräver också att alla data som finns till datorprogram är organiserade så att man klart kan skilja ut vad som är allmän handling, och vad därav som är sekretessbelagt. För vissa databaser inom FOA kan en sådan klassificering bli mycket kostsam. Kostnaden är beroende av önskad kvalite på klassificeringen. En grov klassificering kan bli billigare, men å andra sidan kan en sådan grov klassificering innebära att frågeterminalen inte utlämnar information som bort utlämnas, eller att terminalen utlämnar information som bort vara sekretessbelagd. En klassificering som görs först när någon begär att få ut information kan göras med högre kvalite genom att mängden handlingar som måste granskas är mindre än om hela systemets databas måste klassificeras. En sådan klassificering vid behov överensstämmer dock knappast med idén om offentliga frågeterminaler.

Om alla ovan angivna kostnader omräknas till årliga kostnader får man fram en approximativ teoretisk övre gräns för FOA kostnader för offentliga frågeterminaler på mellan 20 och 40 miljoner kronor per år för FOA. Den verkliga kostnaden blir beroende av tillämpningen av undantagsbestämmelserna i andra stycket av den föreslagna paragraf 14.

SCB:

Med hänsyn till de säkerhetskrav vid SCB som följer av data- och sekretesslagstiftningen har SCB i samarbete med statskontoret, datainspektionen och rikspolisstyrelsen utarbetat ett särskilt behörighetssystem i syfte att förhindra obehörig användning av hemliga uppgifter vid bearbetning i dator. Endast behörig personal kan komma in i SCBs datasystem. Varje terminalutnyttjande kräver tillgång till en kod, "password" och samtidigt kännedom om resp. ADB-systems uppbyggnad. F. n. är det därför inte möjligt för allmänheten att, i den mån offentliga uppgifter förekommer vid SCB, utan biträde från SCBs personal ta del av allmänna handlingar via terminal. I fråga om statistiska primäruppgifter föreligger på grund av gällande sekretessregler sådant hinder mot terminalutnyttjande varom talas i

lagförslagets 14 § 2 st. För att offentliga uppgifter i den utsträckning sådant material förekommer i ADB-lagrad form, skall kunna göras tillgängligt och förståeligt för allmänheten via terminal, krävs uppbyggnad av nya system och enkla lättfattliga instruktioner. För att tillgodose kravet enligt 14 § att enskild på begäran skall beredas tillfälle att via terminal ta del av upptagningar som på detta sätt är tillgängliga för myndigheten krävs en utökad datorkapacitet och nyanskaffning av terminaler till Stockholm respektive Örebro. P. g. a. den hårda belastningen av verkets terminaler och hänsynen till arbetets behöriga gång kan terminal f. n. inte upplåtas annat än undantagsvis för ifrågavarande ändamål.

RSV:

Skatteadministrationens och exekutionsväsendets terminaler är placerade i utrymmen hos länsstyrelserna, de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna med hänsyn till funktionella krav på terminalåtkomst. Befintliga terminaler kan inte utan att allvarligt inskränka på arbetets behöriga gång användas som presentationsterminaler. En nyanskaffning av terminaler måste således ske. Antalet länsstyrelser och lokala skattemyndigheter med terminalåtkomst till AFB-systemet är 144 st. Antalet kronofogdemyndigheter med terminalåtkomst till REX-systemet är i mars 1981 22 st och vid fullt utbyggt system (hela riket) 81 st. Med en terminal per myndighet (stora myndigheter flera terminaler) och inklusive viss övrig maskinvara blir den initiala kostnaden 2,6 – 3,5 mkr och den årliga löpande kostnaden 0,8 – 1,1 mkr (den högre siffran avser REX-systemet fullt utbyggt). Härutöver tillkommer en datorbearbetningskostnad per terminaltransaktion som, beroende på komplexitet, kan variera från ca 10 öre (personnummerfrågor i AFB-systemet) till ca 4 kr (namnsökningsfrågor i REX-systemet på DAFA). Beträffande AFB-systemet är det f. n. inte möjligt att installera ytterligare terminaler utöver de för verksamheten planerade utan ny central maskin- och programvara för kommunikationssystemet. Ett nytt kommunikationssystem planeras att införas 1984/1985. Framställning av nödvändiga "presentationstransaktioner" torde kräva en insats av ett par personår, underhåll och uppdatering kräver cirka ett personår/år. Kostnaden för ett personår beräknas till 200 000 kr.

Riksarkivet säger sig inte kunna förbise att en tillämpning av de föreslagna reglerna i vissa avseenden kan bli kostnadskrävande, i synnerhet för arkivmyndigheterna. Medgivandet att den enskilde i vissa fall skall få begagna myndighetens terminal (14 § lagförslaget) torde främst ta sikte på sådana ADB-system, som är baserade på direktminnen. Om det skall tillämpas i fråga om arkivmyndigheternas bestånd av magnetband, kan det enligt riksarkivet knappast undgås att svårigheterna blir betydande.

UHÄ:

Frågan om vilka uppgifter som inom ramen för såväl UHÄ:s som de olika högskoleenheternas antagningsarbete är allmänna och därmed offentliga är svårbedömbar. Det är därför svårt att uppskatta vilken konsekvens lagförslaget skulle få för antagningsarbetet och de aktuella systemens kommande utformning. Vad avser t. ex. UHÄ:s antagningsregister kan dock nämnas att antalet registrerade uppgifter för varje sökande är stort. Cirka tio olika terminalbilder kan tas fram för att användas i antagningsarbetet.

Mycket litet ledtext finns på varje bild och en handbok på över 100 sidor finns för antagningspersonalens utbildning. Därtill krävs oftast att man använder av antagningsenheten framtagna listor – olika beroende på önskat uttag från terminalen – som underlag för att få fram rätta uppgifter via terminal. En eventuell omformning av terminalbilderna med så utförlig ledtext att allt innehåll skulle kunna förstås av en lekman skulle genast medföra att *framtagningen* av bilderna blev mer komplicerad än för närvarande. Det är med andra ord i det närmaste ogörligt att finna en ordning där den enskilde utan sakkunnig hjälp på ett meningsfullt sätt kan använda terminalen. Även för de lokala studeranderegistren gäller som huvudregel att det normalt kommer att krävas personalinsatser för att biträda den enskilde vid terminalen. Till detta kommer risk för störningar i arbetet vid högskoleenheterna, vars terminaler redan i dag är hårt utnyttjade och de säkerhetsproblem, som kan aktualiseras. Här kan blott nämnas den risk som skulle kunna föreligga för att en enskild obehörigen skulle kunna ändra i en i registret införd betygsuppgift.

Centrala studiestödsnämnden anser att DALK:s förslag för att kunna genomföras kräver att myndigheterna har terminaler i erforderligt antal, att förvanskning eller förstöring av uppgifter i ADB-systemet inte kan ske samt att sekretessbelagda uppgifter inte blir tillgängliga. Nämnden fortsätter:

Det torde för de studiesociala myndigheterna då krävas att särskilda terminaler anskaffas för enbart åtkomst genom läsning samt att allmänheten bereds särskilt utrymme på myndigheterna för detta. Med hänsyn till att registren i STIS innehåller uppgifter som kan vara sekretessbelagda skulle en rätt för allmänheten att använda STIS-systemet dessutom kräva ett omfattande systemutvecklingsarbete. Kostnaderna kan uppskattas till

- systemutvecklingskostnader 200 000 kr
- kostnader för terminaler och skrivare vid CSN och studiemedelsnämnderna 300 000 kr
- ev lokalkostnader

Till detta kommer transaktions- och utskriftskostnader (1 kr per transaktion samt 0,50 per utskrift).

AMS anser att det för verk med en omfattande regional och lokal organisation kommer att uppstå betydande kostnader för anskaffning och drift av presentationsterminaler.

Länsstyrelsen i Stockholms län:

Enligt länsstyrelsens bedömning kan lagförslaget innebära förändring i omfattningen av eller formerna för utlämningen. En skyldighet för länsstyrelsen och de lokala skattemyndigheterna att tillhandahålla bildskärmsterminaler för enskilds egen användning skulle kräva anskaffning av en eller flera terminalutrustningar hos berörda myndigheter. Det är inte möjligt för länsstyrelsen att nu ange vare sig kostnaderna för anskaffning av den terminalutrustning som skulle erfordras eller för den löpande driften och underhållet av denna. Kostnaden för inköp av en bildskärmsterminal kan emellertid beräknas till minst 15 000 kronor. Enbart för länsstyrelsen i Stockholm och de lokala skattemyndigheterna i länet kan anskaffningskost-

naden – om varje myndighet utrustas med en terminal – beräknas komma att uppgå till minst 200 000 kronor.

Till ledning för beräkningen av driftkostnaderna kan nämnas, att enbart kostnaden per frågetransaktion, som i dag görs inom ADB-systemet för folkbokföring och beskattning, utgör minst 1:50 kronor. Härtill kommer andra drift- och underhållskostnader samt lokal-, inventarie- och personalkostnader.

Den centrala myndighet, som svarar för system- och programmeringsverksamheten, skulle belastas med kostnader för system- och programmeringsarbete och för systemunderhåll m. m.

Ett tillhandahållande av terminal för enskilds egen användning på sätt som diskuterats i betänkandet är att anse som tillhandahållande av offentliga uppgifter på stället. Det skulle därför inte vara möjligt att helt eller delvis täcka kostnaderna genom avgiftsfinansiering.

Också *kronofogdemyndigheten i Stockholm* anser att 14 § kan medföra kostnader.

Värnpliktsverket påpekar att den enskildes rätt att enligt 14 § själv använda terminal i praktiken kommer att vara helt beskuren genom de undantag som föreskrivits i andra stycket.

RSV:

RSV har helt nyligen anslutit sig till rättsdatasystemet. RSV har hittills anskaffat två terminaler för bl. a. detta ändamål. Såvitt f. n. kan bedömas torde behovet av terminalåtkomst till rättsdatasystemet också i fortsättningen vara relativt begränsat för tillgodoseende av RSVs verksamhet. Den nu föreslagna rätten för allmänheten kan emellertid medföra ett betydligt större behov, i synnerhet eftersom RSV inte har någon annan myndighet i sådan omedelbar närhet att lämplig valmöjlighet står intresserade till buds. I de kostnadsberäkningar som RSV gjort har rättsdatasystemet beaktats, men RSV vill betona vikten av det nu anförda, eftersom detta system p. g. a. sitt informationsinnehåll synes ha en viss särställning i förhållande till andra register. Om lagförslaget godtas i denna del bör därför den servicenivå som myndigheterna avses hålla noggrant preciseras och de kostnadsberäkningar som RSV gjort därefter eventuellt behöva justeras.

Om förslaget godtas torde med hänsyn till innehållet i REX-systemet och utformningen av sekretessbestämmelsen i 9 kap. 19 § sekretesslagen, presentationsterminaler för allmänhetens bruk behöva anskaffas också för REX-systemet.

Byggnadsstyrelsen:

Byggnadsstyrelsens nuvarande ADB-system är inte terminalbaserade. De rapporter (listor) som framställs för verkets eget bruk är – med reservation för ev. sekretessbelagda delar – på lika villkor tillgängliga för allmänheten. En fortsatt utveckling av verkets ADB-system torde inte medföra några komplikationer med hänsyn till offentlighet och sekretess. Verket bedömer att kommande ADB-system kommer att vara terminalbaserade.

Att enskild själv skall få använda myndighetens terminaler – 14 § lagförslaget – kan diskuteras ur olika aspekter. Byggnadsstyrelsen har för sin del inte närmare analyserat lokalproblem, behov av särskild tillsyn etc. jämte därmed förbundna extra kostnader. Byggnadsstyrelsen har ej heller här

närmare beaktat de anspråk på nya lokaler för statsförvaltningen i stort som en fortsatt spridning av datordriften kan föranleda och som utredningen (Bilaga 9, sid. 199 sista st) mera generellt berört.

Statens lantmäteriverk (LMV) fäster uppmärksamheten på kostnadsfrågorna och anför:

Verksamheten vid FBM finansieras till helt övervägande del av avgifter från förrättnings- och uppdragsverksamheten. Det ekonomiska kravet på FBM innebär att dels egna, dels vissa gemensamma kostnader skall täckas av avgifterna (full kostnadstäckning). FBM måste således själv finansiera sin terminal. Kostnader för verksamhet som uppstår i samband med tillgången till presentationsterminaler kan finansieras till viss del genom rationellare handläggning inom förrättningsverksamheten, avgifter i samband med utskrift från terminal och avtal med kunder. I den del verksamheten avser att tillhandahålla uppgifter på stället saknas finansieringsmöjlighet. Denna kostnadspost beaktas inte i lantmäteritaxan och bör vidare självfallet inte belasta uppdragsverksamheten. Det är LMVs uppfattning att verksamheten i denna del bör finansieras på samma sätt som för FRM, f. n. genom anslag.

Styrelsen för *Svenska kommunförbundet* yttrar:

Nuvarande kommunala system är huvudsakligen konstruerade för inmatning av data via terminal. Vid övergång till interaktiva system kan med hänsyn till den kommunala organisationens uppbyggnad omfattande förändringar av systemen komma att krävas för att medge tillgänglighet via terminal i den omfattning DALK förordar. Styrelsen anser att frågan om en allmän användning av dataterminaler bör göras till föremål för ytterligare utredning och omgärdas av betydligt mer rigorösa och detaljerade föreskrifter än vad utredningen föreslagit. I en sådan utredning bör även de ökade kostnaderna för en allmän användning närmare klarläggas.

16 §

Riksarkivet:

Även ståndpunkten att den enskilde i vissa fall bör få begagna egna program för bearbetningen (s. 81, jfr 16 § lagförslaget) kan bli kostnadskrävande. I alla händelser torde det bli nödvändigt, att särskilda medel anslås för arkivmyndigheternas tillhandahållande av materialet.

Statens industriverk:

Enligt 16 § i lagförslaget åläggs myndighet att gå enskild tillhanda med uppgiftssammanställningar som normalt inte tas fram eller används vid myndigheten. Detta föreslås visserligen med förbehåll att sammanställningen skall kunna ske genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller svårigheter. Motsvarande service lämnas emellertid inte när det gäller handlingar av traditionellt slag. Uppkommer merkostnader för myndighet på grund av enskilds begäran om sådan särskild sammanställning bör därför myndigheten äga rätt att debitera kunden denna kostnad.

17 §

Försvarets materielverk:

Vid behandling av tidskravet (s. 82) sägs att visst uppskov får accepteras, om myndighet t. ex. måste ordna extra bearbetning i dator eller hyra datortid hos annan. Detta uttalande, sammanställt med påpekandet på nästa sida, att den enskilde har rätt att "utan avgift ta del av allmän handling, inklusive upptagning för ADB, i sådan form att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt förstås" ger också anledning att överväga kostnadsfrågan.

SCB:

När det gäller tiden för tillhandahållande av handlingar enligt 17 § i DALKs förslag gäller beträffande SCBs terminalorienterade system att all information, också då vissa förberedelser blir erforderliga, normalt är åtkomliga via terminal inom högst några dagar.

Statens pris- och kartellnämnd:

I den mån de efterfrågade uppgifterna inte är sekretessbelagda lämnas de utan dröjsmål ut till den eller dem som begär uppgifterna.

Innehållsförteckning

Bilagor till regeringsprotokollet den 15 oktober 1981.

Bilaga 1 Kommitténs sammanfattning av sitt förslag 1
Bilaga 2 Kommitténs lagförslag 15
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över datalagstiftningskommitténs (DALK:s) betänkande (SOU 1981:31) Offentlighetsprincipen och ADB 21
1 Remissinstanser 21
2 Allmänna synpunkter på betänkandet 23
2.1 Helhetsomdömen m. m. 23
2.2 Behovet av åtgärder 34
2.3 Val av åtgärder 51
2.3.1 Inledning 51
2.3.2 Ändring i TF 52
2.3.3 En särskild lag enligt DALK:s modell 59
2.3.4 Andra åtgärder 75
3 DALK:s lagförslag 82
3.1 Allmänna synpunkter på lagförslaget 82
3.2 Lagens rubrik m. m. 91
3.3 De inledande bestämmelserna (1–2 §§) 92
3.4 Registrering av upptagning för ADB (4 §) 96
3.5 Dokumentation av beslutsmaterial (5 §) 100
3.6 Dokumentation av myndigheternas ADB-användning (6–7 §§) 105
3.7 Arkivering och gallring (8 §) 118
3.8 Rätten till anonymitet m. m. (9 §) 126
3.9 Service och information (10 §) 130
3.10 Tillhandahållande av upptagning för ADB 136
3.10.1 Allmänna regler för myndigheternas ADB-användning (3 §) 136
3.10.2 Allmänna synpunkter i fråga om tillhandahållande på stället (11–14 §§) 141
3.10.3 Överförande till läsbar form (11 §) 143
3.10.4 Betydande hinder (12 §) 145
3.10.5 Hänvisning till annan myndighet (13 §) 148
3.10.6 Tillhandahållande av terminal (14 §) 149
3.11 Tillhandahållande av utskrift (15 §) 174
3.12 Särskilda sammanställningar m. m. (16 §) 176
3.13 Tid för tillhandahållande (17 §) 183
3.14 Avgift (18 §) 185
3.15 Besvär (19 §) 194
3.16 Ikraftträdande 194
4 Kommersiellt utnyttjande 195

5 Aktiv informationsförmedling ... 203
5.1 Inledning ... 203
5.2 Allmänna synpunkter på DALK:s förslag ... 203
5.3 Avgränsning mot handlingsoffentligheten ... 207
5.4 Medel som står till buds ... 207
5.5 Behovet av fortsatt utredning ... 212
6 Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag ... 216
6.1 Inledning ... 216
6.2 Redogörelser för myndigheternas datasystem ... 217
6.3 Allmänna synpunkter i fråga om konsekvenserna av DALK:s förslag ... 225
6.4 Konsekvenser av de olika bestämmelserna i LUA ... 235
Innehållsförteckning ... 256