

Till statsrådet Britta Lejon

Genom beslut den 16 april 1998 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågor om offentlighetsprincipen och IT samt göra en översyn av sekretesslagen, m.m. I bemyndigandet ingick också att utse en av ledamöterna att vara ordförande i kommittén samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 26 april 1999 lagmannen Per Kjellsson att vara ordförande i kommittén.

Kommittén har antagit namnet Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK).

Härmed överlämnas delbetänkandet Offentlighetsprincipen och den nya tekniken.

Stockholm i januari 2001

Per Kjellsson

Monica Green

Britt-Marie Lindkvist

Inger Lundgren

Svante Nycander

Per-Olof Svensson

Kenth Högström

Monica Lindow

Ann Lång

Inger René

Stefan Tornberg

/Cecilia Mauritzon

Elisabet Reimers

Förteckning över ledamöter, experter och sekreterare vilka har deltagit i första delen av kommitténs arbete

Ledamöter

Lagmannen Per Kjellsson, ordförande
 Riksdagsledamoten Monica Green (s)
 Riksdagsledamoten Kenth Högström (s)
 Riksdagsledamoten Britt-Marie Lindkvist (s)
 Adm. assistenten Monica Lindow (mp)
 Kanslichefen Inger Lundgren (v) fr.o.m. 1999-10-01
 Kommunalrådet Ann Lång (kd)
 F.d. chefredaktören, fil. hedersdoktor Svante Nycander, (fp)
 Riksdagsledamoten Inger René (m)
 Riksdagsledamoten Per-Olof Svensson (s)
 Oppositionsrådet Stefan Tornberg (c)

Experter

Hovrättsassessorn Malin Bonthron fr.o.m. 2000-07-01
 Advokaten Tom Ekelund
 Hovrättsassessorn Anna Flodin
 Överdirektören Claes Gränström
 Hovrättsassessorn Katrin Hollunger Wågner fr.o.m. 2000-03-20
 Juristen Per Hultengård
 Hovrättsassessorn Lena Klintefall Råssjö
 Journalisten Alf Lindberg
 Chefsjuristen Leif Lindgren
 Juristen Ulla Lönnqvist Endre
 Språkexperten Stina Malmberg
 F.d. hovrättsassessorn, numera rådmannen Klas Reinholdsson
 t.o.m. 2000-03-19
 Förbundsjuristen Iréne Reuterfors-Mattsson
 Professorn Peter Seipel
 Chefsjuristen Hans Sundström

Sekreterare

Kammarrättsassessorn Cecilia Mauritzon
 Kammarrättsassessorn Elisabet Reimers

Statskontoret har på uppdrag av kommittén gjort en ekonomisk konsekvensanalys samt har utarbetat en översiktlig redovisning av IT:s utveckling på myndighetsområdet.

F.d. hovrättspresidenten Bo Broomé, regeringsrådet Marianne Eliason och professorn Alf Bohlin har biträtt kommittén som referensgrupp vid analysen av gällande rätt i fråga om offentlighetsprincipen och IT.

Innehållsförteckning

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	27
Författningsförslag	39

I INLEDNING

1 Utredningsuppdraget	43
1.1 Våra direktiv	43
1.2 Inriktningen av vårt arbete och redovisningen i betänkandet	46
2 Offentlighetsprincipen	49
2.1 Allmänt om offentlighetsprincipen	49
2.2 Handlingsoffentlighetens syften	50
2.3 Motstående intressen	53
2.4 Nuvarande ordning	54
2.4.1 Offentlighetsprincipens reglering	54
2.4.2 Begränsningar i offentlighetsprincipen	55
2.4.3 Allmänna handlingars offentlighet	58
2.4.4 Andra bestämmelser av betydelse för rätten att ta del av allmän handling	66

II	OFFENTLIGHETSPRINCIPEN OCH IT	
1	Våra utgångspunkter.....	71
1.1	Datalagskommitténs förslag.....	71
1.1.1	Inledning.....	71
1.1.2	Datalagskommitténs direktiv	72
1.1.3	Grundbegreppen i 2 kap. TF	72
1.1.4	Sökningar och sammanställningar	75
1.1.5	Utlämnade av allmän uppgift i elektronisk form..	76
1.1.6	Följdändringar i arkivlagen och sekretesslagen.....	78
1.2	Internationella åtaganden på IT- och personuppgiftsområdet.....	78
1.2.1	Inledning.....	78
1.2.2	OECD	78
1.2.3	Europarådet	79
1.2.4	EU	80
1.3	Offentlighetsprincipens särskilda funktion i IT-samhället	84
1.3.1	Bakgrund.....	84
1.3.2	Vår syn på offentlighetsprincipens funktion i informationssamhället	88
1.4	Betydelsen av kunskap om offentlighetsprincipen.....	92
1.4.1	Inledning.....	92
1.4.2	Tidigare uttalanden	92
1.4.3	Utbildningsbehovet i dag	94
2	Begreppet handling	97
2.1	Inledning.....	97
2.2	Allmänt om begreppet handling	97
2.2.1	Lagtexten	97
2.2.2	Bakgrund.....	97
2.2.3	Begreppen "handling" och "allmän handling"	99
2.3	Framställningar i skrift eller bild	102
2.4	Upptagning.....	102
2.4.1	Bakgrund.....	102
2.4.2	Upptagning som informationsbärare	104
2.5	Avgränsningsfrågor.....	105
2.6	Datalagskommitténs förslag.....	107
2.7	Våra överväganden	108
2.7.1	Allmänt om begreppet handling	108

2.7.2	Avgränsningsfrågor	111
2.7.3	Begreppet "allmän handling"	116
2.7.4	Sammanfattande och avslutande synpunkter	117
3	Myndigheters skyldighet enligt 2 kap. TF att sammanställa uppgifter	119
3.1	Inledning	119
3.2	Handlingsoffentlighetens räckvidd	120
3.2.1	Konventionella handlingar	120
3.2.2	Upptagningar	120
3.3	Vår analys av problemen med gällande lagstiftning	121
3.3.1	Inledning	121
3.3.2	Begreppet "potentiell handling"	122
3.3.3	Lagtexten	123
3.3.4	Uttalanden i förarbeten	123
3.3.5	Kort om rättspraxis	128
3.3.6	Konsekvenser av rättsutvecklingen för begreppens innebörd	131
3.4	Våra överväganden och förslag	135
3.4.1	En fortsatt skyldighet att enligt 2 kap. TF tillhandahålla begärda sammanställningar av uppgifter	136
3.4.2	Befintliga handlingar respektive samman- ställningar på begäran bör behandlas öppet och åtskilt	139
3.4.3	Behov av fortsatta begränsningar av hänsyn till enskilds personliga integritet	143
3.4.4	Arkivfrågor	150
4	Myndigheternas yttre gränser	153
4.1	Inledning	153
4.2	Begreppet "förvar"	154
4.2.1	Myndighetens förvar som principiell utgångspunkt	154
4.2.2	Konventionella handlingar	155
4.2.3	Upptagningar	156
4.3	Hur skall myndighetens "yttre gränser" definieras?	158
4.3.1	Inledning	158
4.3.2	Inkommen handling	158
4.3.3	Biblioteksregeln	161

4.3.4	Finns det en skillnad i myndighetens "yttre gräns" när det gäller konventionella handlingar respektive upptagningar?	165
4.4	Våra överväganden och förslag	167
4.4.1	Ett bibehållet förvarsbegrepp	168
4.4.2	Rätten till insyn vid anslutning till andra myndigheters databaser	172
4.4.3	Vem ansvarar för en myndighets databas?	175
4.4.4	Sekretessbestämmelsers och andra särskilda bestämmelsers tillämpning	178
5	En utvidgad skyldighet enligt 2 kap. TF att tillhandahålla allmänna handlingar	181
5.1	Inledning.....	181
5.2	Gällande regler om myndigheters skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.....	182
5.2.1	Allmänt	182
5.2.2	Tillhandahållande på stället	183
5.2.3	Utlämnande av allmän handling genom avskrift eller kopia	185
5.2.4	Begränsningar i myndigheters skyldighet enligt 2 kap. 13 § TF	187
5.3	Utlämnande av allmänna handlingar och annan offentlig information inom ramen för en myndighets serviceskyldighet	193
5.3.1	Servicebestämmelserna	193
5.3.2	Begränsningar i serviceskyldigheten.....	195
5.4	Avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar och andra informationsuttag	197
5.4.1	Allmänt	197
5.4.2	Avgiftsfri information	198
5.4.3	Information som är avgiftsbelagd	198
5.5	Våra överväganden och förslag	205
5.5.1	Inledning.....	205
5.5.2	En rätt att få ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar också i annan form än utskrift bör införas.....	206
5.5.3	Fortsatt skydd för personuppgifter genom 7 kap. 16 § SekrL och särregler i lag eller förordning	212
5.5.4	Den lagtekniska lösningen	219

5.5.5	Vissa termer och begrepp.....	224
5.5.6	Förslagets förenlighet med EG:s dataskyddsdirektiv.....	227
5.5.7	Avgifter.....	228
5.5.8	Praktiska konsekvenser av förslaget.....	233
6	Handlingsoffentlighetens stödsystem.....	235
6.1	Inledning.....	235
6.1.1	Allmänt.....	235
6.1.2	Datalagskommitténs förslag.....	235
6.1.3	Direktiven och INFOTEK-RED-projektet.....	236
6.2	Gällande rätt.....	237
6.2.1	Dokumentation.....	237
6.2.2	Registrering.....	238
6.2.3	Arkiv.....	239
6.2.4	God offentlighetsstruktur.....	241
6.3	Vårt förslag.....	242
6.3.1	Arkivreglernas anknytning till 2 kap. TF bör förstärkas genom att komma till uttryck i grundlagen.....	243
6.3.2	Det finns ett behov av att samordna arkivregler och bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen.....	245
6.3.3	Avslutande synpunkter.....	251
III	OFFENTLIGHET OCH UPPHOVSRÄTT	
1	Våra utgångspunkter.....	255
1.1	Allmänna utgångspunkter.....	255
1.2	Internationella överenskommelser.....	256
1.2.1	Inledning.....	256
1.2.2	Bernkonventionen och TRIPS:s-avtalet.....	256
1.2.3	EG-direktiv.....	257
2	Den svenska utformningen av det upphovsrättsliga skyddet.....	263
2.1	Lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.....	263

3	Förhållandet mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten	267
3.1	Inledning.....	267
3.2	Grundlagsregleringen av handlingsoffentlighetens företräde framför upphovsrätten	268
3.2.1	Lagstiftningsarbete fram till 1998	268
3.2.2	Lagstiftningsärendet under 1998/99	269
3.2.3	Den nya sekretessbestämmelsen i 8 kap. 27 § SekrL	272
3.3	I upphovsrättslagen medgivna inskränkningar i upphovsrätten till förmån för handlingsoffentligheten...	274
3.3.1	Inledning.....	274
3.3.2	Inskränkande bestämmelser i upphovsrättslagen	274
4	Vår analys av konflikten mellan handlings offentligheten och upphovsrätten.....	277
4.1	Utgångspunkt.....	277
4.2	Allmänt om konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten.....	278
4.3	Inte offentliggjorda verk	280
4.4	De svenska reglernas förhållande till Bern-konventionen och TRIP:s-avtalet.....	281
4.5	Inte offentliggjorda verk som ges in mål om upphovsrättsintrång.....	282
5	Våra överväganden	283
5.1	Reformbehovet.....	284
5.1.1	Den övergripande intressekonflikten	284
5.1.2	Verk som inte har offentliggjorts i upphovsrättslig mening	284
5.1.3	Internationella konventioner	286
5.2	Vår avslutande bedömning	287
6	Övriga frågor.....	291
6.1	Utlämnande av kopior och avskrifter av datorprogram..	291
6.1.1	Bakgrund.....	291
6.1.2	Våra överväganden och förslag.....	292
6.2	Utlämnande av kopior och avskrifter av databaser.....	293
6.2.1	Bakgrund.....	294
6.2.2	Våra överväganden	295
6.3	Förslaget till EG-direktiv om harmonisering av vissa upphovsrättsliga aspekter i informationssamhället.....	296

6.3.1	Inledning	296
6.3.2	Våra överväganden.....	296
IV	AVSLUTANDE FRÅGOR	
1	Konsekvenser av kommitténs förslag.....	299
1.1	Ekonomiska konsekvenser	299
1.1.1	Inledning	299
1.1.2	Statskontorets kostnadsberäkningar	301
1.1.3	Vår kommentar till Statskontorets beräkningar ..	302
1.2	Övriga konsekvenser.....	305
2	Ikraftträdande.....	309
V	FÖRFATTNINGSKOMMENTAR.....	311
	Appendix.....	315
	Reservationer.....	325
	Särskilda yttranden	329
	Bilagor:	
1.	Kommitténs direktiv	343
2.	Informationsteknikens utveckling på myndighetsområdet (PM utarbetad inom statskontoret)	373
3.	Sammanfattning av Statskontorets rapport om en ekonomisk konsekvensanalys.....	381
	Läsanvisningar.....	385

Förkortningar

art.	artikel
bet.	betänkande
dir.	direktiv
DOK	Data- och offentlighetskommittén
Ds	Departementsserien
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
FiU	finansutskottet
FL	förvaltningslagen (1986:223)
HD	Högsta domstolen
INFOTEK	Projekt bedrivet inom Riksarkivet och benämnt ”Informationstekniken och dess påverkan på arkivens offentlighet”
INFOTEK-	Delprojekt inom INFOTEK om nya former för
RED	redovisning av arkiv
IRI	Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet
IT	informationsteknik
JO	Justitieombudsmännen
Ju	Justitiedepartementet
KU	konstitutionsutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSK	Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén
prop.	proposition
prot.	protokoll

PUL	personuppgiftslagen (1998:204)
RA-FS	Riksarkivets författningssamling
RF	regeringsformen
RRV	Riksrevisionsverket
rskr.	riksdagens skrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	sekretesslagen (1980:100)
SFS	Svensk författningssamling
SHS	System för spridning och hämtning av information mellan statliga myndigheter
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
TRIP	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Avtalet om handelsrelaterade aspekter på immateriella rättigheter)
TU	trafikutskottet
URL	lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk
WIPO	World Intellectual Property Organization (Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten)
WTO	World Trade Organization (Världshandelsorganisationen)
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

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

Offentlighetsprincipen och IT

Inledning

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

Vi närmar oss en helt elektronisk förvaltning där bl.a. handlingar framställs, kommer in och expedieras elektroniskt och handläggning sker med hjälp av datorstöd. Denna utveckling påskyndas av de krav som riktas mot myndigheterna när det gäller effektivitet, samverkan med andra myndigheter och en förbättrad service gentemot medborgarna. Regeringen och riksdagen har satt upp målet att statlig förvaltning skall fungera som en föregångare vid

användningen av IT. Offentlighetsprincipens reglering är av avgörande betydelse för utvecklingen mot en IT-baserad förvaltning. De överväganden som måste göras när det gäller offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället bör därför ha sin utgångspunkt i att den grundlagsfästa offentlighetsinsynen skall ses som en del av hela den informationsförsörjning som myndigheterna står för. Denna rätt till insyn bör därför, så långt det är möjligt, ges en sådan utformning att gemensamma lösningar för denna verksamhet blir möjliga, bl.a. när det gäller standarder, tekniker och metoder. Utvecklingen mot en ökad samverkan mellan olika myndigheter bör inte heller försväras. Att grundlagsreglerna får en så generell utformning som möjligt, och baseras på teknikneutrala begrepp och termer, har betydelse också för möjligheterna att inom ramen för den grundlagsfästa offentlighetsinsynen ta till vara den utveckling som sker inom informationstekniken. Reglerna bör därför också medge en så vid offentlighetsinsyn som möjligt. I detta sammanhang är en självklar utgångspunkt att reglerna inte får utformas så att det leder till otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

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

Även om myndigheternas allt mer växande informationsverksamhet är positiv från offentlighetssynpunkt bör det betonas att

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

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

Begreppet handling

Vi anser att begreppet "handling" skall behållas som det centrala grundbegreppet i grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet. Det avgörande skälet för detta är att offentlighetsinsynen också i fortsättningen skall syfta till att förmedla ett visst informationsinnehåll som finns hos en myndighet till allmänheten, oavsett vilket medium som är bärare av detta informationsinnehåll, samt i oförvanskat skick. Genom att ha kvar handlingsbegreppet som det centrala för den grundlagsfästa insynsrätten bibehålls

funktionen av en objektiv förmedlare av myndigheternas informationstillgångar. Det finns visserligen språkliga betänkligheter med handlingsbegreppet. Det framstår dock som mycket svårt att hitta ett synonymt begrepp som samtidigt innebär en språklig vinst. Rättspraxis har vidare visat att begreppet är flexibelt och oberoende av teknikens utveckling. Enligt vår mening finns det inte heller skäl att göra några förändringar när det gäller grundbegreppen i övrigt i grundlagsreglerna.

Myndigheters skyldighet att sammanställa uppgifter inom ramen för den grundlagsfästa handlingsoffentligheten

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

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

Begreppet "förvar" och biblioteksregeln

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

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

En utvidgad skyldighet att lämna ut allmänna handlingar

Enligt gällande regler är en myndighet inte skyldig att lämna ut en upptagning "för automatisk databehandling" i annan form än utskrift. Vi föreslår att denna bestämmelse skall tas bort. Den grundlagsfästa rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling kommer därmed att gälla i princip generellt, oavsett i vilken form en handling finns lagrad. Detta innebär i praktiken att det införs en rätt att få ut elektroniskt lagrade handlingar, inte bara i form av utskrift, utan också i elektronisk form. Enligt vårt förslag skall utskriftsundantaget dock behållas i fråga om upptagningar som utgör datorprogram. Skälet till detta är intresset av att skydda upphovsrätten till sådana program. En myndighet skall inte heller vara skyldig att lämna ut handlingar i elektronisk form, om det för myndigheten finns bestämmelser i lag eller förordning som förbjuder ett sådant utlämnande. Detta innebär att begränsningar i s.k. registerförfattningar kommer att gälla också tills vidare. Vårt förslag medför att en översyn av s.k. registerförfattningar måste göras.

När det gäller risker för den personliga integriteten i samband med myndigheternas utlämnande av personuppgifter, anser vi att dessa risker mot bakgrund av dagens utbredda IT-användning framför allt har samband med spridningen i sig av uppgifterna. Ett utlämnande på datamedium kan dock medföra en ökad risk för otillbörliga integritetsintrång, eftersom det innebär praktiska fördelar vid stora uttag samt då syftet är att på automatiserad väg bearbeta information. Enligt vår mening bör detta vägas mot det faktum att datalagen har ersatts av den mer generellt tillämpliga personuppgiftslagen. Den särskilda sekretessbestämmelsen för personuppgifter i 7 kap. 16 § SekrL hänvisar till denna lag. Denna sekretessbestämmelse är tillämplig vid utlämnanden av såväl enstaka personuppgifter som massutlämnanden och oavsett utlämnandeform. Vi bedömer därför att det finns ett effektivt skydd för

den personliga integriteten vid alla utlämnanden av allmänna handlingar som innehåller personuppgifter, även om utskriftsundantaget tas bort. Därutöver anser vi att det inte, utöver de begränsningar som följer av 7 kap. 16 § SekrL och bestämmelser i s.k. registerförfattningar, bör göras några särskilda begränsningar i 2 kap. TF som tar sikte på s.k. massuttag.

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

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

Handlingsoffentlighetens stödsystem

Vi föreslår att det införs en ny grundlagsbestämmelse där arkivreglernas betydelse för rätten att ta del av allmänna handlingar kommer till klarare uttryck. Redan grundlagsbestämmelserna om handlingsoffentlighet medför visserligen ett generellt krav på att allmänna handlingar skall bevaras, att det ordnas så att det går att hitta bland dem och att de vårdas så att de inte skingras eller förstörs. För att inte möjligheterna till insyn skall gå om intet gör sig dessa skyddsintressen dock i än högre grad påmind när det gäller myndigheternas IT-verksamhet. I IT-sammanhang är det nödvändigt att åtgärder vidtas i ett tidigt skede. I och med att myndigheterna i allt större utsträckning går över till IT får arkivreglerna alltså en allt mer ökad betydelse. Enligt vår uppfattning finns det därför ett behov av att på ett starkare sätt än tidigare betona arkivreglernas betydelse för offentlighetsinsynen. Arkivreglernas anknytning till grundlagen bör därför förstärkas. Den materiella regleringen om kraven på myndigheterna när det gäller hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar bör dock också i fortsättningen

finnas i lagar och andra författningar. Den nya grundlagsbestämmelsen utgör därför en hänvisning till sådana bestämmelser.

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

Offentlighet och upphovsrätt

Inledning

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

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

Offentlighetsprincipen och upphovsrätten

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

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

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

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

En myndighets tillhandahållande av ett upphovsrättsligt skyddat verk som ingår i en allmän handling är emellertid inte enbart ingripande i upphovsrätten genom att verket faktiskt görs tillgängligt för allmänheten. Eftersom myndighetens tillhandahållande av verket sker med stöd av lag kan det även anses lovligen offentliggjort i upphovsrättslig mening. När ett verk är offentliggjort i upphovsrättslig mening inträder olika rättsverkningar. Exempelvis

får verket efter offentliggörandet utnyttjas såväl genom rätten att framställa exemplar för eget bruk som genom att man får göra citat ur verket, oavsett samtycke från eller ersättning till upphovsmannen.

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

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

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

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

förhindra tvångsoffentliggörande av upphovsrättsskyddade verk får anstå till dess en sådan översyn kommit till stånd.

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

Myndigheternas tillhandahållande av datorprogram och databaser

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

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

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

Förslaget till EG-direktiv om vissa upphovsrättsliga aspekter

Vi har följt det pågående förhandlingsarbetet inom EU angående direktivförslaget om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (KOM[99]250 slutlig). Ett direktivförslag förväntas antas under våren 2001. Det direktivförslag som föreligger innehåller en bestämmelse om att direktivet inte skall påverka tillgången till

allmänna handlingar. Bestämmelsen har förhandlats fram från svensk sida för att förhindra att direktivet skall påverka de svenska grundlagsreglerna om handlingsoffentlighet. De svenska bestämmelserna om handlingsoffentlighet är därmed i principiell mening förenliga med direktivförslaget.

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

Summary

The first part of our assignment was to review the rules on access to public documents for the purpose of extending the scope of public access to information in the information society. In this connection we also dealt with certain matters related to our task of considering the need to coordinate the provisions of chapter 15 of the Secrecy Act (1980:100) concerning the registration of public documents etc. with the provisions of the Public Records Act concerning the importance of recording documents for file management etc. We also considered the question of whether there is a need to restrict access to public documents that are subject to copyright or similar rights under the Copyright Act.

The principle of public access to information and IT

Introduction

The general purpose of our investigation of the application of the principle of access to information in the information society was, in accordance with our terms of reference (Dir. 1998:32), to consider, and present proposals concerning, the application of this principle in new and future technological environments. The terms of reference also state that the purpose of the rules should be to strengthen the principle of public access to information by ensuring that it can be applied in new circumstances.

We are progressing towards completely electronic public administration in which documents are produced, received and processed electronically and dealt with by computer-aided routines. This development is being accelerated by the requirements imposed on public authorities as regards effectiveness and efficiency, collaboration with other authorities and improved services for the citizen. The declared objective of the

Government and Parliament is for central government administration to set an example in the use of information technology. The rules governing public access to information are crucial to the development of an IT-based administration. Consideration of application of the principle of public access to information in the information society should therefore be based on the principle that the constitutional right of public access should be regarded as an integral part of the authorities' information services. This right of access should therefore, as far as possible, be formulated in such a way as to allow coordinated solutions in this field, in particular as regards standards, technologies and methods. The trend towards closer collaboration between authorities should not be slowed down. It is also necessary to formulate the constitutional rules in as general terms as possible, and base them on technology-neutral concepts, if we are to take advantage of developments in information technology within the framework of the constitutional public access to information. The rules should therefore allow the broadest possible access. At the same time, the rules must obviously be formulated in such a way so as to avoid infringements of privacy.

In our view, the rapid development of public authorities' information services is encouraging from the point of view of transparency. However, it also makes it necessary to emphasize that the principle of public access is a unique primary source for public scrutiny and control of the authorities. Traditionally, the purpose of the principle of public access to information is to guarantee legal certainty and effectiveness and efficiency in administration and government. In essence, therefore, the principle guarantees public scrutiny and control of the matters dealt with by the authorities and of their activities as a whole. However, in the last few decades the principle has come to fulfil a function as a means of communicating information in a broader sense. To a certain extent it now serves the purpose of ensuring the transparency of information. From our point of view this is all to the good. However, the aim of ensuring transparency of information must not be pursued so far as to prejudice the possibility of achieving the fundamental aim of the rules relating to public access, i.e. to guarantee real opportunities for scrutiny and control of the authorities' activities. This fundamental aim can only be achieved if the rules on public access to information are formulated in such a way as to allow access irrespective of how the authorities themselves provide their information services.

Although the expansion of the authorities' information services is beneficial from the point of view of public access, it should be pointed out that, to the extent that they are related to the authorities' own activities, they can never replace the right of access guaranteed in chapter 2 of the Freedom of the Press Act. They should instead be regarded as a complement to this right. We have concluded that the authorities' Internet-based information services cannot, in their present form, be regarded as a primary source for public scrutiny and control of their activities. It is also important to emphasize this in view of the fact that a large sector of the public still does not, or does not wish to, make use of information technology for its contacts with the authorities. In our opinion, it is essential that everybody, during the transition to an information society, should have the same opportunities to exercise their right to scrutinize the authorities' activities, regardless of whether or not they make use of information technology.

A necessary measure in order to strengthen the principle of public access in the information society is to ensure that public employees are familiar with the rules relating to public access and their practical application. We have therefore taken it for granted that the rules should be as clear and easy to apply as possible. Moreover, training will be needed, both for administrators and management, to meet the need for education about these rules that still exists in public administration. The rapid increase in the authorities' use of information technology makes it necessary to organize this education in the near future. Otherwise, the increasing use of information technology may result in a weakening of the principle of public access to information. The cooperation with the National Competence and Quality Council which has been launched within the framework of the Government's campaign on public access to information may be one way of meeting the education needs.

The term 'document'

We consider that the term 'document' should remain the fundamental concept in the Constitution's rules on public access to documents. The main reason for this is that the public should continue to have access to certain information kept by the authorities in uncorrupted form regardless of the medium in which

this information is stored. Retaining the document as the central element of the constitutional right of public access would ensure that the purpose of objectively communicating the authorities' information assets would still be served. It is true that the term 'document' does raise some doubts from a linguistic point of view. However, it is very difficult to find a synonym that is better. Case law has demonstrated that the term is flexible and independent of technological developments. Nor do we see any need to make any changes in the other fundamental concepts applied in the Constitution.

The obligation of public authorities to compile data under the constitutional rules on public access to documents

We see no reason to alter the scope of public access to documents. The authorities should therefore still be obliged under the Constitution to compile information from their public records at the request of an individual. They should still have the option of making such compilations automatically, using routine procedures. If public access to documents were not assured to this extent in an electronic environment, where information is easier to access, the principle of equal access would not be fulfilled. According to this principle, the public should have the same access to information as the public authorities.

According to our proposal, the obligation to compile data should, however, be explicitly expressed in the legal provisions. The purpose is not to change the present legal situation, but only to establish in law the principles that are already applied in the travaux préparatoires and case law. This would, as we see it, eliminate the lack of clarity for which the present rules have been criticized and which is reflected in early discussions on 'potential documents'. As before, however, the authorities' obligation to make such compilations should, in order to protect the individual's privacy, be subject to restrictions. An authority should not be obliged to make such a compilation if the request relates to personal data and the law does not permit the authority to make the compilation.

The term 'custody' and the library rule

In our view, records should continue to be deemed to be in the custody of an authority if they can be accessed by the authority by technical means that are used by the authority itself for transmission in a form that allows them to be read, heard or otherwise understood. Therefore, we do not propose any alteration of the definition of 'custody' with respect to public authorities' records. The Swedish Governmental Data Act Commission, whose proposals in its report *Privacy, Public Access, Information Technology* (SOU 1997:39) represent one of the points of departure for our work, regarded this definition of the limits of the authorities' responsibility as absurd, since it includes anything that can be retrieved by technical means, for example via the Internet. According to the Commission, it is impossible for the authorities to have any control over such information. However, in our opinion this objection is answered by the 'library rule'. Under this rule, documents used by an authority as a library, i.e. as reference material, are not public documents. This provision is technology-neutral and can thus also apply to information on the Internet, for example, if an authority uses it as reference material. How the limits of an authority's responsibility are defined is therefore irrelevant to the extent of the right of public access in the case of records that are kept in external databases kept by an individual. Such records are not generally regarded as public documents anyway. If the term 'custody' were to be altered in accordance with the Commission's proposals, however, this would impose substantial restrictions on an authority's access to the databases of other authorities. This right of access, which is guaranteed in the Constitution, would be abolished by the Commission's proposal. Furthermore, since 1992 this right of access has also been guaranteed in doubtful cases by an exception to the library rule. In our opinion, such a limitation of the present principle of public access is not compatible with the current trend in public authorities' use of IT, since exchanges of information take place in an increasingly integrated manner. As regards the responsibility for entering, filing and sorting out the contents of a database to which several authorities have access, it should in our opinion be restricted to a single authority. We have noted that this is already provided by existing law, which lays down that as a general rule a single authority should be responsible both for the entry, filing and deletion of data.

We do, however, propose some changes in the wording of the provisions governing the exception to the library rule in order to achieve greater conformity with the existing IT terminology. We also propose a clarification to make it clear that the provisions only guarantee access to records that represent public documents to which an authority has access under an agreement with another authority.

Extension of the obligation to make public documents available

According to the existing rules, an authority is not obliged to make available a record "for automatic data processing" other than in printed form. We propose that this provision be abolished. This would mean that the constitutional right to receive a transcript or copy of a public document would apply regardless of the form in which the document is stored. In practice, therefore, applicants would have the right to receive electronically stored documents not only in printed form but also in electronic form. According to our proposal, an exception would be made in the case of records that consist of software. The reason for this is the need to protect the copyright to such software. An authority should not be obliged to make documents available in electronic form if it is prohibited from doing so by law. The restrictions stipulated in the legislation on public and other records would therefore continue to apply. Our proposal would make it necessary to review such legislation.

As regards the risk of infringements of privacy in connection with authorities' disclosure of personal data, we consider that, in view of the wide use of information technology nowadays, these risks are mainly associated with the distribution of the data as such. However, making data available on computer media can increase the risk of infringement of privacy since it involves practical advantages where large amounts of data are extracted and where the purpose is to process data automatically. It should, however, be borne in mind that the Data Protection Act has been replaced by a Personal Data Act, which has a wider area of application. There is a specific reference to the latter Act in the provision concerning the confidentiality of personal data (chapter 7, section 16 of the Secrecy Act). This confidentiality clause is applicable to the disclosure of both individual personal data and mass data extraction, regardless of the method of disclosure. We therefore consider that privacy would be effectively protected in connection

with any release of public documents containing personal data even if the provision relating to printed material was abolished. Apart from that, we do not consider it necessary to introduce any restrictions in chapter 2 of the Freedom of the Press Act relating to mass data extraction, apart from the restriction resulting from application of chapter 7, section 16 of the Secrecy Act and the provisions in records legislation.

Our proposals would involve an extension of the authorities' obligations in connection with the principle of public access to information. It may therefore be questioned whether the proposals are consistent with the EC Data Protection Directive. However, the proposals do not affect the authorities' obligation to provide access to personal data. Consequently, we do not consider the Directive relevant to our proposals or an obstacle to their implementation.

In our opinion, our proposals would not affect authorities which sell information, either as regards the fees they charge for such sales or in other ways. However, the proposals would necessitate a revision of the Charges and Fees Ordinance, since there are no provisions in the Ordinance concerning public documents that are released in electronic form in accordance with the principle of public access to information.

Supporting systems for public access to documents

We propose the introduction of a new provision in the Constitution clarifying the implications of the filing rules for the right of access to public documents. The Constitution's provisions on public access to documents lay down a general requirement for public documents to be kept in such a way as to ensure that they can be found and cannot disappear or be destroyed. However, this need of protection is even more important in the context of the authorities' use of information technology, in order to ensure that the possibility of public access does not remain a dead letter. When it comes to information technology, it is important to take measures at an early stage. The ongoing changeover to information technology by public authorities makes the filing rules increasingly important. We therefore consider that there is a need to emphasize the importance of these rules in the context of public access to information more strongly than before. The connection between the filing rules and the Constitution should therefore be

strengthened. The relevant legislation should still contain substantive rules concerning the authorities' obligations as regards the keeping, sorting out and other disposal of public documents. The new provision in the Constitution would therefore consist of a reference to these rules.

In our opinion, there is a need to coordinate the provisions of the Public Records Act (1992:191) and the provisions of chapter 15 of the Secrecy Act concerning the recording of public documents etc. so as to ensure that the rules are uniform. To ensure that the authorities that apply the filing rules are more familiar with their implications it is not enough to emphasize the importance of the rules by adding a provision to the Constitution. It is also essential that the structure of the rules should be as simple and comprehensible as possible. The obligations imposed on the public authorities in order to ensure that they meet the need of protection that arises in connection with public access to documents exist in various sets of rules, which sometimes overlap. It is therefore not clear which rules are general rules and which are supplementary rules, nor whether different sets of rules are involved. We therefore consider it very important to enact uniform rules. Such rules should as far as possible be technology-neutral. They should also set out all the obligations to which authorities are subject throughout the process of keeping public documents, i.e. from the moment when the authority prepares to produce documents and receives documents up to the moment when documents are sorted out or otherwise disposed of. We have not yet presented any such proposals in this respect, but will return to the matter at a later stage.

Public access and copyright

Introduction

Our terms of reference state that in some cases a public document protected by a copyright is submitted to an authority for the sole purpose of making it available to the public. The terms of reference therefore point out that in isolated cases it may be necessary to investigate the need to extend the possibility of not providing access to documents that contain works protected by copyright.

In this connection the Commission's assignment has thus been to investigate whether there is a need in certain cases to restrict

access to a public document that is subject to copyright or related rights. We have worked on the assumption that as a general rule the principle of maximum access to public documents should continue to apply.

The principle of public access to information and copyright

In principle, the Freedom of the Press Act and the Copyright Act operate side by side for the purpose of ensuring a free society and promoting intellectual creativity. Generally speaking, there is no conflict between the principle of providing access to public documents and the Copyright Act. However, a conflict of interest may arise in connection with the application of the provisions on access to public documents in chapter 2 of the Freedom of the Press Act where a work protected by copyright is included in a public document. The legislator has so far solved this conflict of interest by giving precedence to public access to documents. This principle applies in general, even where it is used to produce copies of and circulate works protected by copyright against the author's will.

Our analysis of the need of reform indicates that this general principle of the Swedish system should continue to apply. However, we have concluded that it is not reasonable for the principle of public access to documents to take precedence over copyright without any exceptions.

When an authority provides access to a public document which contains a work protected by copyright on the premises or in copies or transcripts, it is, from a copyright point of view, disposing of the work contained in the document in certain respects. The author may incur a loss in terms of both the financial and the moral rights safeguarded by copyright law.

In principle, an author has unlimited rights to works that have not been published in the copyright sense. An important element of these rights is the right to decide if and when the work is to be published for the first time. This may be described as a right for the author himself to decide when he is ready to release the work. The fact that an authority provides access to an unpublished work, included in a public document, that has been submitted to it without the author's consent deprives the author of the right to decide when the work is to be made available to the public.

However, for an authority to provide access to a work protected by copyright as a public document is prejudicial to copyright not only because the work is made available to the public. Since in such cases the authority is acting in accordance with the law, the work must also be deemed to have been lawfully published within the meaning of copyright law. When a work has been published within the meaning of copyright law, this has various legal consequences. For example, once the work is published it can be used to make copies for personal use and it may also be quoted without the consent of, or payment of monetary compensation to, the author.

For these reasons we have considered it necessary to provide protection from public access in certain cases with reference to the copyright to certain unpublished works. Since the author has the right to decide what to do with the unpublished work, the only exemptions that can be made in our opinion are works that have been submitted to an authority without the consent of the author or any other right-holder.

Access to public documents within the meaning of the Constitution may only be restricted to the extent provided for under chapter 2 of the Freedom of the Press Act. The present wording of these provisions does not permit any limitation of access to public documents except as regards the financial aspects of copyright law. To extend protection to include other kinds of damage and infringements it would be necessary to amend the Freedom of the Press Act.

Some unpublished works, which may not be assumed to lack commercial interest, are protected from public access since April 1 2000 by a confidentiality clause (chapter 8, section 27 of the Secrecy Act). The origin of this clause is an event that took place in 1996, when confidential material belonging to the American organization Religious Technology Center was submitted to various authorities for the sole purpose of ensuring the production of a number of copies and circulation of the material to the public (the 'Scientology Case'). The United States and other countries subsequently questioned whether Sweden, in view of the fact that its legislation made it possible in accordance with the principle of public access to documents to circulate unpublished works protected by copyright, could be considered to comply with the Berne Convention and the TRIP Agreement. The fact that a cornerstone of our legislation has thus been questioned obviously presents a problem.

Although we have concluded that there is a need to extend protection in some cases, we have decided not to propose any further limitation of access to public documents. The reason for this is that in our view the scope of copyright law is now so broad that parts of it present a problem in view of the overriding interest in free debate and balanced information. Instead, the Committee recommends that the question of striking a balance between copyright law and freedom of expression and information should be made the subject of a broader review and that further legislation for the purpose of preventing forced publication of works protected by copyright should wait until such a review has been completed.

The Commission has elaborated and discussed several proposals for amendments of the Freedom of the Press Act, the Secrecy Act and the Copyright Act. The aim has not been to propose any derogations from the principle that public access to documents should normally take precedence over copyright law. Although none of these proposals are presented here, our consideration of various technical legislative solutions is presented in an appendix.

Authorities' release of computer software and databases

As mentioned above, the Commission proposes the introduction of a right to obtain access to electronically stored documents in electronic form. In this connection the Commission has given particular consideration to the question of whether authorities should make their computer software and databases available in electronic form.

As regards the authorities' computer software, the Commission has concluded that the provision relating to printed material in chapter 2, section 13 of the Freedom of the Press Act should be retained. This means that public authorities would continue to be required only to provide hard copies of computer software. In our opinion, the need to protect copyright interests relating to computer software is met by this measure.

As regards databases which contain public documents, there is no reason in our opinion to propose that they should not be made available in printed form or in copies in the same way as other public documents. In other words, our proposal to allow public documents to be supplied in electronic form would apply also to

the authorities' databases insofar as they consist of public documents.

Proposal for an EC Directive on copyright

We have followed the ongoing negotiations in the EU on a proposal for a Directive on harmonization of certain aspects of copyright and related rights in the information society – COM(99)250 final. A proposal for a Directive on copyright and related rights in the information society will probably be adopted in the spring of 2001. The current proposal includes a provision to the effect that the Directive should not affect access to public documents. This provision is the result of negotiations by Sweden, the purpose of which was to prevent the Directive affecting Sweden's constitutional rules on access to public documents. Consequently, the Swedish provisions on access to public documents are in principle consistent with the proposed Directive.

The copyright rules in the proposed Directive do not necessitate any amendments to chapter 2 of the Freedom of the Press Act.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Om allmänna handlingars offentlighet

3 §²

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

<p>Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. <i>Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller</i></p>	<p>Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. <i>En begärd sammanställning av uppgifter ur upptagning som är allmän handling skall tillhanda-</i></p>
---	---

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1998:1438.

² Senaste lydelse 1991:1500.

särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.

hållas enligt bestämmelserna i detta kapitel, om sammanställningen på automatiserad väg kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Detta gäller dock ej om begäran avser en sammanställning som innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen.

11 §³

Som allmän handling anses ej

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

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

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

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

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

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

³ Senaste lydelse 1991:1500.

13 §⁴

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

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

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

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

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

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

kopia av allmän handling skall

18 §

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

⁴ Senaste lydelse 1982:939.

I Inledning

1 Utredningsuppdraget

1.1 Våra direktiv

Enligt våra direktiv (1998:32) skall vi göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället. Vi skall också undersöka om det i något fall finns ett behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon annan rättighet enligt upphovsrättslagen (1960:729).

Kommittén har också getts i uppdrag att kartlägga de faktorer som har varit avgörande för i vilken utsträckning insyn råder i kommunala respektive statliga företag. Härefter skall kommittén överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet när det gäller sådana företag samt ange vilka kriterier som bör gälla för insyn i dessa och i andra organ som avses i 1 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100).

Därutöver skall kommittén göra en allmän översyn av sekretesslagen. I denna översyn ingår att undersöka i vilken utsträckning lagen kan förbättras, t.ex. genom att onödiga bestämmelser upphävs och att lagen görs mer överskådlig, med bibehållen balans mellan intresset av offentlighet och insyn å ena sidan och integritets- och andra skyddsintressen å den andra. I detta sammanhang skall kommittén bl.a. överväga om det är ändamålsenligt med en uppdelning mellan å ena sidan bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar m.m. och å andra sidan arkivlagens bestämmelser om registreringens betydelse för arkivvården m.m. Vidare skall kommittén

- särskilt uppmärksamma några frågor som rör sekretess och myndigheternas möjlighet att samverka,

- göra en översyn av de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten,
- försöka hitta en ändamålsenlig och öppenhetsvänlig lösning för att genomföra Sveriges åtaganden när det gäller offentlighet och sekretess på området för internationellt informationsutbyte, samt
- göra en uppföljning av utvecklingen i frågor om utrikessekretess mot bakgrund av bl.a. Sveriges inträde i EU och en utvärdering av tillämpningen av bestämmelsen om utrikessekretess.

I direktiven sägs att utredningsarbetet skall vara avslutat, såvitt avser uppdraget som gäller offentlighetsprincipen och IT, senast den 1 september 2000 och i övrigt senast den 1 maj 2001. Om grundlagsändringar skulle bli aktuella i andra delar än när det gäller offentlighetsprincipen och IT bör också detta arbete vara avslutat före den 1 september 2000. Regeringen har den 24 februari 2000 beslutat att medge kommittén förlängd tid för den första delen av utredningsarbetet t.o.m. den 31 december 2000.

Vid sidan av ovan nämnda direktiv har regeringen genom beslut den 23 september 1999 till kommittén överlämnat Riksarkivets promemoria *Insyn i medborgarnas tjänst – Samordning av vissa bestämmelser i arkivlagen, 15 kap. sekretesslagen, m.m.* Promemorian har utarbetats inom INFOTEK-RED-projektet.

Vi har valt att, förutom när det gäller offentlighetsprincipen och IT, ta upp frågan om tillhandahållande av allmänna handlingar som omfattas av upphovsrätt m.m. i den första delen av vårt utredningsarbete. Båda dessa två frågor behandlas därför i detta delbetänkande. Detsamma gäller vissa frågor som har samband med övervägandena kring en samordning av bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar m.m. och arkivlagens bestämmelser om registreringens betydelse för arkivvården m.m. Övriga frågor som kommitténs arbete skall omfatta kommer att behandlas i ett eller flera kommande betänkanden.

Beträffande offentlighetsprincipen och IT är kommitténs uppgift enligt direktiven att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde i IT-samhället. Det övergripande målet med översynen skall vara att överväga och lämna förslag till hur offentlighetsprincipen skall kunna tillämpas under nya och framtida tekniska förutsättningar. Enligt direktiven måste lagstiftningen vara utformad så att den är tillämplig oavsett vilken

teknik som används. Den bör därför innehålla så få tekniska begrepp och termer som möjligt. Vidare skall allmänhetens tillgång till information vara oberoende av på vilket sätt myndigheterna har valt att dokumentera den. Syftet med reglerna skall enligt direktiven vara att förstärka offentlighetsprincipen genom att säkerställa att den kan tillämpas under nya förutsättningar. Offentligheten skall vara så vid som möjligt, med de begränsningar som följer av hänsyn till intresset att skydda personuppgifter och uppgifter som är sekretessbelagda. I direktiven framhålls att reglerna skall vara tydliga och lätta att tillämpa. Förslagen måste också stå i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden på IT- och personuppgiftsområdet.

Vidare sägs i direktiven att kommittén särskilt skall överväga i vilken utsträckning lämnade förslag bör omfatta en reglering i grundlagen. Kommittén skall också redovisa hur dess förslag påverkar reglerna om arkiv. Datalagskommitténs betänkande *Integritet Offentlighet Informationsteknik* (SOU 1997:39) skall tjäna som utgångspunkt för kommitténs arbete tillsammans med remissinstansernas synpunkter. Kommittén har emellertid full frihet att föreslå andra lösningar. Därutöver skall kommittén noggrant analysera alla konsekvenser av föreslagna ändringar i regelverket. I fråga om ekonomiska konsekvenser skall kommittén i tillämpliga delar beakta Statskontorets kostnadsanalys av Datalagskommitténs förslag.

I fråga om offentlighetsprincipens förhållande till upphovsrätten är kommitténs uppgift att undersöka om det i något fall finns ett behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon närstående rättighet och i så fall föreslå en lösning som tillgodoser detta behov. Kommittén skall därvid göra en avvägning mellan å ena sidan upphovsmannens ensamrätt till exemplarframställning och å andra sidan rätten att få en kopia av en allmän handling. Därutöver skall kommittén lämna förslag till åtgärder när det gäller offentlighetsprincipen som kan följa av det pågående förhandlingsarbetet i EU om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt m.m. i informationssamhället. Utredningsarbetet skall bedrivas med beaktande av Sveriges övriga internationella åtaganden på upphovsrättsområdet. Enligt direktiven skall utgångspunkten för kommitténs förslag vara att den upphovsrättsliga lagstiftningen i så liten utsträckning som möjligt inskränker den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar och samtidigt respekterar Sveriges internationella åtaganden på det upphovsrättsliga området.

1.2 Inriktningen av vårt arbete och redovisningen i betänkandet

När det gäller offentlighetsprincipen och IT framhålls i våra direktiv inte några särskilda problem med gällande lagstiftning som kommittén åläggs att lösa. Direktiven anger allmänt att kommitténs uppdrag är att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet med syfte att vidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde i IT-samhället. Som ändamål med denna översyn anges att kommittén skall överväga och lämna förslag till hur offentlighetsprincipen kan förstärkas genom att säkerställa att den skall kunna tillämpas under nya och framtida tekniska förutsättningar. I direktiven sägs dock inte i vilka avseenden bestämmelserna behöver ges ett vidare tillämpningsområde eller förstärkas.

Datalagskommittén skulle enligt sina direktiv arbeta utifrån i stort samma allmänna riktlinjer som vår kommitté (dir. 1995:91). Det övergripande syftet med översynen var att överväga hur offentlighetsprincipen skulle kunna tillämpas under nya tekniska förutsättningar. I direktiven angavs därutöver att kommittén skulle göra särskilda överväganden i tre avseenden. Kommittén skulle särskilt överväga om begreppet "handling" var ändamålsenligt eller om det borde ersättas. Vidare påpekades att varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en handling hos myndigheten. Förutsättningen är endast att sammanställningen kan göras med rutinbetonade åtgärder. I direktiven konstaterades att de konstellationer av uppgifter som kan göras tillgängliga på detta sätt brukar benämnas potentiella handlingar. En annan fråga som enligt direktiven därutöver behövde analyseras utifrån utvecklingen av globala nätverk var innebörden av den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § andra stycket TF.

En första fråga för vår kommitté har således varit vilka problem med gällande rätt som egentligen behöver lösas. Vi har därför valt att inleda utredningsarbetet med att analysera de problem som presenterades i direktiven till Datalagskommittén och som den kommittén hade att särskilt överväga.

Detta delbetänkande innehåller en inledande del där det lämnas en allmän redogörelse för offentlighetsprincipens syften och en kort beskrivning av gällande ordning. Beskrivningen av gällande ordning avser såväl offentlighetsprincipen i vid mening som handlingsoffentligheten. Därefter följer betänkandets två egentliga

huvuddelar, där den första av dessa behandlar frågor om offentlighetsprincipen och IT och den andra offentlighetsprincipen och upphovsrätten. I delen om offentlighetsprincipen och IT lämnas först en redogörelse för utgångspunkterna för våra överväganden i denna del (kapitel 1). Därefter behandlas begreppet handling (kapitel 2) samt myndigheternas skyldighet inom ramen för 2 kap. TF att sammanställa uppgifter (kapitel 3). Det sistnämnda rör frågan om de s.k. potentiella handlingarna. Vidare behandlar vi frågan om myndigheternas yttre gränser (kapitel 4). Denna fråga rör begreppet "förvar" och den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § TF. Därutöver behandlar vi frågan om en utvidgad skyldighet för myndigheterna att tillhandahålla allmänna handlingar enligt 2 kap. TF (kapitel 5). Avslutningsvis i denna del behandlar vi frågan om handlingsoffentlighetens stödsystem (kapitel 6). I detta sammanhang berörs bl.a. frågan om en samordning av bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar m.m. och arkivlagens bestämmelser om registreringens betydelse för arkivvården m.m.

I den andra huvuddelen rörande frågan om offentlighetsprincipen och upphovsrätten behandlas inledningsvis utgångspunkterna för översynen i denna del (kapitel 1). Därefter lämnas en redogörelse för den svenska utformningen av det upphovsrättsliga skyddet (kapitel 2) samt för hur förhållandet mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten har reglerats (kapitel 3). Vidare redovisas vår analys av konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten (kapitel 4) samt våra överväganden (kapitel 5). Avslutningsvis behandlas vissa övriga frågor som rör genomförandet i vår nationella lagstiftning av vissa EG-direktiv på det upphovsrättsliga området (kapitel 6). Även om kommittén inte lämnar något lagförslag i denna del av uppdraget redovisas i ett appendix gjorda överväganden av lagtekniska lösningar.

Vissa frågor behandlas i en avslutande del. Det gäller för det första konsekvenserna av förslagen samt också frågan om vid vilken tidpunkt förslagen skall träda i kraft.

2 Offentlighetsprincipen

2.1 Allmänt om offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen kan definieras som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall ske under allmän insyn och kontroll.

Denna grundsats om offentlighet har sedan länge i vårt land erkänts och tillämpats i förvaltningen och rättskipningen. Den lär ha sitt ursprung i de medeltida härads- och landstingen, på vilka tingsmenigheten tog aktiv del i avgörandet av rättsliga tvister och allmänna angelägenheter (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 15). Efter hand kom emellertid detta system att bli ohanterligt och menighetens uppgifter kom att övertas av nämndemännen som valda företrädare för menigheten (SOU 1988:64 s. 19). Denna s.k. förhandlingsoffentlighet kommer numera till uttryck i bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (RF) och i 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken. Av dessa bestämmelser följer att förhandling i domstol som huvudregel skall vara offentlig.

När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen, åsyftas i första hand grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet (Bohlin, a.a., s. 18). Regler om handlingsoffentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Regeringsformens föreskrifter om yttrande- och informationsfrihet kan betraktas som en särskild yttring av offentlighetsprincipen (Bohlin, a.a. s. 16). Meddelarfriheten, dvs. rätten för var och en att utom i vissa undantagsfall lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering eller offentliggörande i grundlagsskyddat medium, kan också ses som en del av det regelverk som förverkligar offentlighetsprincipen. Ett betydelsefullt inslag i denna rätt är att den möjliggör för befattningshavare i offentlig tjänst att straffritt röja normalt sekretessbelagda uppgifter, dock under förutsättning att s.k. kvalificerad tystnadsplikt inte föreligger.

Vårt arbete har i första hand uppehållit sig kring den del av offentlighetsprincipen som utgörs av handlingsoffentligheten. Nedan följer en beskrivning av bakgrunden till och syftena med denna del av offentlighetsprincipen.

2.2 Handlingsoffentlighetens syften

Handlingsoffentligheten daterar sig ända tillbaka till 1766, då det i den första tryckfrihetsförordningen infördes regler om handlingar i den rättsskipande och förvaltande verksamheten. Sedan länge har handlingsoffentligheten därmed utgjort en viktig beståndsdel av tryckfriheten. I 1766 års TF stadgades att envar skulle äga rätt att "i allmänt tryck utgiva" myndigheters protokoll och andra handlingar. Senare i 1809 års RF (86 §) erinrades om rätten att "genom trycket" utge alla allmänna handlingar (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl. s. 19). Den 1766 nyinförda medborgerliga rättigheten att fritt och på eget ansvar trycka skrifter syftade till att tillgodose kravet på upplysning om allmänna angelägenheter. För att uppfylla detta syfte krävdes att varje medborgare ägde rätt att fritt ta del av myndigheternas handlingar och att offentliggöra dessa. Införandet av denna rätt och dess vidare utveckling hänger därför nära samman med tryckfriheten. För en utförlig historisk redovisning av denna utveckling hänvisas till betänkandet *Integritetsskyddet i informationssamhället 5* (SOU 1988:64, s. 20–30).

Även om rätten att ta del av allmänna handlingar gäller för varje svensk medborgare, är rättigheten av särskild betydelse för nyhetsorganen. Nyhetsorganen har större möjligheter än enskilda personer att bevaka myndigheternas verksamhet och att till allmänheten förmedla uppgifter från myndigheternas handlingar. Detta förhållande har ansetts motivera att reglerna om handlingsoffentlighet alltjämt bör ha sin plats i den tryckfrihetsrättsliga lagstiftningen (Bohlin, a.a. s. 19). Det nära sambandet mellan rätten att ta del av allmänna handlingar och tryckfriheten har kommit till uttryck i 1 kap. 1 § andra stycket TF. Enligt denna bestämmelse innefattar tryckfriheten bl.a. en rätt att "i tryckt skrift" ... "offentliggöra allmänna handlingar".

Förutom att garantera en källa för material till tryckta skrifter har handlingsoffentligheten dock kommit att tjäna också andra syften. Av 2 kap. 1 § TF framgår att rätten att ta del av allmänna handlingar syftar till att rent allmänt främja ett fritt meningsutbyte

och en allsidig upplysning. Härigenom markeras att handlingsoffentligheten utgör en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och därmed en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen (Bohlin, a.a. s. 19). Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedia en allsidig, fullödlig och objektiv information om de offentliga organens verksamhet. Därmed skapas möjligheter för en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor. En vidsträckt yttrande- och informationsfrihet har ansetts vara en avgörande förutsättning för ett väl fungerande demokratiskt samhälle.

Vid sidan av sin funktion som en nödvändig upplysningskälla för den fria debatten, har handlingsoffentligheten också kommit att fungera som ett viktigt kontrollinstitut. Handlingsoffentligheten möjliggör en medborgerlig kontroll av att den offentliga makten utövas under lagarna (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket RF). Allmänheten får också möjlighet att kontrollera myndigheternas handläggningsrutiner, ambitioner och effektivitet. Myndigheternas vetskap om att deras handlingar kan bli föremål för granskning, anses utgöra en betydelsefull garanti för att mål och ärenden handläggs korrekt. I detta sammanhang spelar också den svenska myndighetsstrukturen en viktig roll. Handlingsoffentlighetens betydelse för rättssäkerhet och för effektivitet i förvaltningen förstärks genom det rådande systemet med fristående myndigheter som i vid omfattning handlägger ärenden självständigt och på eget ansvar (prop. 1975/76:160 s. 70). I ett sådant system kan man inte nöja sig med muntliga besked och yttranden, utan det blir i stor utsträckning nödvändigt att skriftligen dokumentera beslut, yttranden och direktiv. Detta gäller även i kontakter myndigheterna emellan. På detta sätt skapas underlag för offentlig insyn och kontroll. Rätten att ta del av allmänna handlingar vore ju ingenting värd, om det inte i grunden fanns en skyldighet för myndigheterna att framställa handlingar.

Sammanfattningsvis kan man säga att handlingsoffentlighetens "klassiska" syften är att garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret (SOU 1988:64 s. 57).

Datalagskommittén framhöll att handlingsoffentligheten, framförallt under senare årtionden, har genomgått en förändring (SOU 1997:39 s. 469). Vid sidan av dess grundläggande syfte att ge allmänheten möjligheter till insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet, fyller handlingsoffentligheten också ett syfte som informationsförsörjare i vid mening. Kommittén framhöll att det hos myndigheterna finns en riklig tillgång på uppgifter både om

förhållandena inom den offentliga verksamheten och på det privata området. Genom handlingsoffentligheten kan bl.a. forskare, privata företag m.fl. få fram uppgifter som sedan kan användas för den egna verksamheten, t.ex. för kommersiella syften. Kommittén pekade på att mediaföretag via databaser knutna till nät i allt högre grad kommit att tillhandahålla information som hämtats från myndigheter och förädlats för skilda syften. Förutom att vara uppbyggd av de två grundstenarna, ärendeinsyn och verksamhetsinsyn, kan handlingsoffentligheten därmed sägas ha inslag av kunskapsinsyn (SOU 1997:39 s. 490 f.).

Myndigheterna ägnar sig i allt större omfattning åt en egen informationsverksamhet. Denna verksamhet kan bestå i allt från pressmeddelanden med sammanställningar av material till artiklar m.m., presskonferenser, informationsspridning via Internet eller andra nät, till inrättande av permanenta informationsavdelningar med uppgift att enbart ägna sig åt informationsspridning om en myndighets verksamhet. Myndigheternas egen informationsverksamhet får en allt större betydelse. Datalagstiftningskommittén framhöll i sitt betänkande Offentlighetsprincipen och ADB (SOU 1980:31, bilaga 5, s. 175) att frågan om information till medborgarna dock inte bara är en kvantitativ fråga. Kommittén anförde att det finns en risk för att en myndighet, som skall sprida upplysning om sin egen verksamhet, omedvetet väljer att offentliggöra sådana fakta som ställer myndigheten i en fördelaktig dager och att dölja sådana som vittnar om misslyckanden eller om brister i organisation eller arbetsmetoder. Det finns därför, även i ett samhälle med rikt flöde av information, ett behov av upplysning som är oberoende av myndigheternas egna aktiviteter.

Även Datalagskommittén påpekade att allt fler myndigheter använder den nya tekniken bl.a. för att informera om sig själva och sin verksamhet (SOU 1997:39 s. 492). Kommittén anförde att denna informations- och kunskapsspridning är positiv och kan kanske i viss mån sägas fylla samma syften som offentlighetsprincipen, utan att för den skull på något sätt ersätta den. Enligt kommittén utgjorde dock en sådan kunskapsspridning i så måtto en länk till rätten att få ut allmänna uppgifter, att den som har kunskap om myndigheter och deras verksamhet har större förutsättningar att efterfråga uppgifter.

2.3 Motstående intressen

Handlingsoffentligheten kan inte gälla utan undantag. Enligt gällande rätt finns det en rad undantag från handlingsoffentligheten där man har ansett att hänsyn till enskilda eller allmänna intressen bör ha företräde framför insynsintressen. En första begränsning ligger i att en förutsättning för rätt till insyn är att det skall vara fråga om en "allmän handling". Genom denna begränsning har hänsyn tagits framför allt till myndigheternas behov av arbetsro. Först när en handling har nått ett sådant handläggningsstadium att den är att betrakta som "allmän" finns således en rätt till insyn.

Rätten till insyn förutsätter dessutom att det är fråga om en allmän handling som inte är hemlig, utan *offentlig*. Stöd för att hemlighålla en allmän handling ges genom dels de s.k. sekretessgrunderna i 2 kap. 2 § TF, dels de materiella sekretessbestämmelserna i sekretesslagen (1980:100, SekrL). Det finns bestämmelser om sekretess som syftar till att skydda såväl allmänna som enskilda intressen.

När det framför allt gäller användningen av ny teknik har offentlighetsintresset ställts mot intresset att skydda den enskildes personliga integritet. En avvägning mellan dessa motstående intressen har föranlett att en viss begränsning av handlingsoffentligheten har gjorts som gäller rätten att ta del av "upptagning som ingår i personregister" (jfr 2 kap. 3 § andra stycket TF). Därutöver har en begränsning gjorts när det gäller rätten att få avskrift eller kopia av ADB-upptagning (jfr 2 kap. 13 § första stycket TF). Därutöver finns en särskild sekretessbestämmelse som syftar till att skydda personuppgifter i myndigheternas verksamhet (jfr 7 kap. 16 § SekrL). Enligt denna bestämmelse är tystnadsplikt i vanlig mening inte föreskriven, men det föreligger begränsningar i rätten att lämna ut personuppgifter.

Ett motstående intresse som tycks få en allt större betydelse i samband med användningen av ny teknik är upphovsrättsintresset. Här pågår exempelvis inom EU sedan flera år tillbaka ett arbete med att ta fram olika mer eller mindre omfattande direktiv på upphovsrättsområdet. Detta får naturligtvis betydelse också för de intresseavvägningar som skall göras i vår egen, nationella lagstiftning.

2.4 Nuvarande ordning

2.4.1 Offentlighetsprincipens reglering

Handlingsoffentligheten är kanske den mest betydelsefulla formen av offentlighet, som också har fått en fastare reglering (Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 5:e uppl., s. 17). Reglerna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Enligt dessa bestämmelser är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser anses upprättad hos eller inkommen till myndigheten (se vidare avsnitt 2.4.3 nedan).

Yttrandefriheten, dvs. friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, garanteras i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Meddelarfriheten innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier som t.ex. tryckt skrift, radio och TV. I 1 kap. 1 § tredje stycket TF föreskrivs sålunda att det står envar fritt att i alla de fall då inte annat är föreskrivet i TF, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. En motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § YGL, som gäller andra medier än tryckt skrift.

Enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket TF har vidare var och en rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att antingen själv offentliggöra dem i tryckt skrift eller lämna meddelande som avses i tredje stycket. Också undantag från detta anskaffandeskydd skall ha stöd i TF. En motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § YGL.

I 3 kap. TF finns regler om anonymitetsskydd. Detta skydd består av flera komponenter. En är rätten till anonymitet som innebär att författare, meddelare samt utgivare av icke periodiska skrifter inte är skyldiga att låta sina namn sättas ut i skriften (1 §). Vidare finns bestämmelser om tystnadsplikt i 3 § för dem som tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift och för dem som varit verksamma vid t.ex. bokförlag och nyhetsbyråer. Dessa får enligt huvudregeln inte röja vem som är författare, meddelare eller utgivare av en icke periodisk skrift. Därutöver finns en bestämmelse om efterforskningsförbud i 4 §. Detta innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får efterforska författaren till en framställning som har införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som gett ut eller avsett

att ge ut tryckt skrift eller den som lämnat ett meddelande för publicering. Vad som förbjuds är att försöka utröna vem som står bakom en publicering eller ett publiceringsmeddelande där denne inte framträder öppet.

Från efterforskningsförbudet finns ett undantag. Författare, meddelare eller utgivare får nämligen efterforskas då detta behövs för åtal eller annat ingripande som är tillåtet enligt TF (när det gäller vissa grova brott mot rikets säkerhet, oriktigt utlämnande av allmän handling eller uppsåtligt åsidosättande av kvalificerad tystnadsplikt enligt 16 kap. sekretesslagen).

Om efterforskning får förekomma, skall dock beaktas den i 3 § angivna tystnadsplikten. Att detta påpekande behöver göras har sin grund i att anonymitetsskyddet är mer vidsträckt än meddelarfriheten. För den efterforskande myndigheten innebär detta ett frågeförbud, om syftet är att utröna vem som står bakom en publicering eller ett publiceringsmeddelande.

Motsvarande bestämmelser om anonymitetsskydd och efterforskningsförbud finns i 2 kap. YGL.

2.4.2 Begränsningar i offentlighetsprincipen

2.4.2.1 Sekretess i det allmännas verksamhet

Enligt 2 kap. 13 § RF får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

I 2 kap. 2 § TF anges grunderna för sekretess när det gäller begränsningar av rätten att ta del av allmän handling. Denna rätt får begränsas med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finans-, penning- eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,

6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket skall begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i bestämmelse i en särskild lag, eller om det i visst fall är lämpligare, i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Med den särskilda lagen avses sekretesslagen (1980:100, SekrL). Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom en förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. I tredje stycket sägs vidare att utan hinder av andra stycket får i bestämmelse som där avses riksdagen eller regeringen tilläggas befogenhet att efter omständigheterna medge att viss handling får lämnas ut.

Bestämmelser om sekretess i det allmännas verksamhet finns i SekrL. I lagen samlas bestämmelser om handlingssekretess, tystnadsplikt och om undantag från meddelarfriheten.

Första kapitlet i SekrL innehåller vissa inledande bestämmelser. I 1 § anges att med sekretess avses förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt.

Enligt 2 § innebär sekretessen att uppgift för vilken sekretess gäller inte får röjas för enskild i andra fall än vad som anges i SekrL eller i annan lag eller förordning till vilken SekrL hänvisar.

Av 3 § framgår att sekretess i princip också gäller mellan olika myndigheter samt också mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Dock får uppgift röjas om det anges i SekrL eller i annan lag eller förordning till vilken SekrL hänvisar. De viktigaste bestämmelserna om sådan begränsning i sekretessen mellan myndigheter återfinns i 14 kap. SekrL.

I 4 § anges att en sekretessbelagd uppgift inte får utnyttjas utanför den verksamhet där sekretessen gäller. Förbudet gäller alltså även ett olovligt utnyttjande som inte innebär att något röjande av uppgift sker. Som exempel på regelns innebörd kan nämnas att en tjänsteman som är skyldig att hemlighålla uppgifter om rikets penning- eller valutapolitik inte får utnyttja sina kunskaper om dessa uppgifter för att bereda sig själv ekonomisk vinning (Regner m.fl., Kommentar till SekrL, 1998, 1:14).

Bestämmelser om vilka organ som omfattas av SekrL finns i 6 och 8 §§. Utgångspunkten för dessa bestämmelser är att lagen inte

skall avse andra organ än sådana vid vilka det kan förekomma allmänna handlingar (Kommentar till SekrL, supplement 4, 1:19). I 6 § anges att förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd.

Vidare sägs i 8 § att vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet bl.a. riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling. Från och med den 1 januari 2000 gäller detta inte längre kyrkomötet (SFS 1998:1701).

I 6 § föreskrivs vilka personer som omfattas av sekretesslagen. Dessa utgörs för det första av personer som under anställning hos en myndighet har fått kännedom om sekretessbelagda uppgifter. Därutöver omfattas den som på grund av uppdrag hos en myndighet, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighets verksamhet och på så sätt fått kännedom om sekretessbelagd uppgift.

2.4.2.2 Brott mot tystnadsplikt

Den som röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken (BrB) dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen är subsidiär till andra föreskrifter som särskilt straffbelägger gärningar som innebär att hemliga uppgifter röjs eller utnyttjas. Bland annat kan allvarliga fall av offentliggörande av sekretessbelagda uppgifter bestraffas som spioneri.

Om någon av oaktsamhet begär brott mot tystnadsplikt kan denne dömas till böter. I ringa fall skall något straff inte utdömas.

2.4.2.3 Sekretess och meddelarfrihet

Som ovan redovisats gäller enligt TF och YGL meddelarfrihet, dvs. en rätt att i viss utsträckning straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier.

Meddelarfriheten har särskilt stor betydelse för tjänstemän och andra verksamma i staten och kommunerna. Avtal om tystnadsplikt på det privata området anses i princip bryta meddelarfriheten (prop. 1986/87:151 s. 117–119). Inom det allmänna området gäller undantag från meddelarfriheten endast i följande tre fall:

- det är inte tillåtet att lämna uppgifter för publicering i tryckt skrift eller offentliggörande i andra medier, om uppgiftslämnaren därigenom gör sig skyldig till ett allvarligt brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri,
- det är inte tillåtet att med avsikt lämna ut en allmän handling som är hemlig för publicering i tryckt skrift eller offentliggörande i andra medier,
- det är inte tillåtet att avsiktligt bryta mot vissa tystnadsplikter som anges i 16 kap. SekrL (s.k. kvalificerade tystnadsplikter).

En tjänsteman anställd inom stat eller kommun har således rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift eller för offentliggörande i t.ex. radioprogram, filmer och ljudupptagningar. Som framhållits ovan gäller meddelarfriheten dock inte om utlämnandet innebär att tjänstemannen gör sig skyldig till sådant brott som anges i det första undantaget ovan. Inte heller innebär meddelarfriheten att tjänstemannen uppsåtligt får lämna ut sekretessbelagda allmänna handlingar. Meddelarfriheten gäller inte heller i förhållande till de kvalificerade tystnadsplikter som anges i 16 kap. SekrL.

Meddelarfriheten tar endast sikte på den situationen att uppgifter lämnas för publicering i tryckt skrift eller för offentliggörande i andra medier. Att i andra fall lämna ut sekretessbelagda uppgifter kan, liksom att lämna ut sekretessbelagda allmänna handlingar eller att bryta mot s.k. kvalificerad tystnadsplikt, innebära att man gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § BrB).

2.4.3 Allmänna handlingars offentlighet

2.4.3.1 Inledning

När det allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas, som nämnts ovan, i första hand grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet. Denna återfinns i 2 kap. 1 § TF, enligt vilken varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 14 kap. 5 § TF är utlänning likställd med svensk medborgare, såvitt inte annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag. Någon bestämmelse som begränsar utlänningars rätt att ta del av allmänna handlingar finns inte.

2.4.3.2 Begreppet "allmän handling"

Med handling förstås framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). För att handlingen skall vara allmän krävs att den förvaras hos myndigheten och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

I tryckfrihetsförordningen finns ingen bestämmelse som uttömmande reglerar gränsdragningen mellan allmänna handlingar och privata meddelanden eller brev. I 2 kap. 4 § anges dock att "brev eller annat meddelande som är ställt personligen till dem som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning". I förarbetena betonades att regeln var avsedd att kodifiera gällande praxis (prop. 1975/76:160 s. 127). Närmare svar om gränsdragningen får således hämtas i praxis. Av praxis kan bl.a. utläsas att det helt avgörande för om ett brev utgör en allmän handling är inte dess yttre form utan dess innehåll (Bohlin, Allmänna handlingar, s. 125 f.).

2.4.3.3 Begreppet "förvar"

En första fråga man måste ställa sig för att avgöra om en handling är allmän eller inte är om handlingen skall anses knuten till en myndighet genom förvaring. En avgörande förutsättning är härvid att handlingen förvaras hos myndigheten, när sökanden begär att få ta del av den (Bohlin, a.a. s. 73 f.). Klart är också att en handling förvaras hos en myndighet om den finns i dess lokaler. Uttrycket "förvaras hos" skall dock inte tolkas så snävt att handlingen måste finnas hos myndigheten (se vidare avsnitt 4.2.2 i del II).

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

meningen stadgas nämligen att vad som sägs i första meningen inte gäller upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehåller uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.

2.4.3.4 Begreppet "myndighet"

Enligt 2 kap. 5 § TF, i dess lydelse från den 1 januari 2000, likställs i detta kapitel riksdagen och beslutande kommunal församling med myndighet.

Vidare stadgas i 1 kap. 8 § andra stycket SekrL att vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar också gälla handlingar hos de organ som anges i bilagan till sekretesslagen, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Som exempel på sådana organ kan nämnas Svensk Bilprovning AB och notarius publicus. Sådana organ skall också vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet. Detsamma gäller ett enskilt organ som med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring förvarar sådana handlingar såvitt avser befattningen med dessa handlingar.

Därutöver skall enligt 1 kap. 9 § SekrL vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall också vid tillämpningen av SekrL jämföras med myndighet. Om värdet av en kommunal angelägenhet har överlämnats till en juridisk person, där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, men som inte omfattas av 1 kap. 9 § SekrL, skall enligt 3 kap. 18 § tredje stycket kommunallagen (1991:900) fullmäktige verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som anges i 2 kap. TF och sekretesslagen.

2.4.3.5 Inkommen handling

Som huvudregel anses en handling inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda (2 kap. 6 § första stycket första meningen TF). Med behörig befattningshavare åsyftas sådan tjänsteman hos myndigheten, som antingen har till särskild uppgift att motta handlingar enligt föreskrifter härom i arbetsordning eller instruktion – t.ex. registrator – eller annars ta befattning med det mål eller ärende som handlingen hör till (Bohlin, Allmänna handlingar, s. 112).

Ifråga om en upptagning anses den ha kommit in till myndigheten när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som anges i 3 § andra stycket. Härigenom har man åstadkommit en samordning mellan begreppen "förvarad" och "inkommen" (Bohlin, a.a. s. 118 f.). Upptagningen är alltså att betrakta som allmän handling, så snart den har gjorts tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Därutöver krävs dock att den åtgärd varigenom upptagningen gjorts tillgänglig för myndigheten skall ha vidtagits av "annan".

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses inte inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet (2 kap. 6 § andra stycket TF). Härigenom har undantag gjorts beträffande sådana typer av handlingar som innefattar tävlingsmoment och konkurrens, upphandling, entreprenader eller liknande (Bohlin a.a. s. 119 f.).

Åtgärd som någon vidtar endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling, som en myndighet tillhandahållit, skall inte anses leda till att handlingen är inkommen till den myndigheten (2 kap. 6 § tredje stycket TF). Innebörden av denna bestämmelse är, att då materialet i bearbetat eller oförändrat skick återkommer till den myndigheten som tillhandahållit det, skall det inte på grund härav anses ha kommit in till denna myndighet (Bohlin, a.a. s. 138). Bestämmelsen är tillämplig på såväl handlingar av konventionell typ som upptagningar. (Av 2 kap. 10 § TF följer vidare att material, som lämnats över till en myndighet för teknisk bearbetning eller lagring, inte utgör allmän handling hos denna myndighet.)

2.4.3.6 Upprättad handling

Som redovisats ovan anges i 2 kap. 3 § TF att en handling är allmän om den förvaras hos myndigheten och är att anse som upprättad där. Vad som avses med upprättad handling regleras i 2 kap. 7 § TF. Denna bestämmelse tar sikte på handlingar som har utarbetats eller framställts inom en myndighet. Genom ordet "upprättad" har man i förevarande sammanhang velat markera, att handlingarna skall bli allmänna och därmed i princip tillgängliga för envar först då de föreligger i sitt definitiva skick (Bohlin, a.a. s. 140). I TF finns ingen särskild reglering för när en upptagning skall anses upprättad. Reglerna i 2 kap. 7 § tar alltså sikte på såväl handlingar av konventionell typ som upptagningar.

Enligt 2 kap. 7 § första stycket anses en handling vara upprättad, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänför sig till något visst ärende, anses den upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. När det gäller det sistnämnda torde det vara tillräckligt att handlingen sanktionerats av därtill behörig befattningshavare eller omhändertagits för förvaring (Bohlin, a.a. s. 155).

I 2 kap. 7 § andra stycket anges vissa undantag i förhållande till vad som gäller enligt första stycket. Diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses upprättad när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing (andra stycket 1). Dom och annat beslut, som "enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras", anses upprättad när beslutet har avkunnats eller expedierats. Detsamma gäller protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut (andra stycket 2). Vidare stadgas i andra stycket 3 att "annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar" skall anses upprättat, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. För protokoll hos riksdagens utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande, gäller dock huvudregeln enligt 2 kap. 7 § första stycket. Detta får i allmänhet till följd att protokollet anses upprättat, när det ärende till vilket det hör har slutbehandlats hos myndigheten (Bohlin, a.a. s. 169).

En minnesanteckning som inte har expedierats skall enligt 2 kap. 9 § första stycket TF inte anses som allmän handling, om den inte

tas om hand för arkivering. Detta gäller alltså även om minnesanteckningen i och för sig är att anse som upprättad enligt 7 §. För att en minnesanteckning skall anses föreligga i den betydelse som avses i TF krävs att den kommit till hos myndigheten. Den skall m.a.o. ha utarbetats av myndighetens egna befattningshavare. Anteckningen skall också tillhöra ett ärende. Vidare krävs att den inte får innehålla några nya sakuppgifter.

I regel anses inte heller utkast eller koncept till en myndighets beslut vara allmänna, om de inte tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § andra stycket TF). Utkast eller koncept brukar benämnas "mellanprodukter", dvs. handlingar som utgör olika förstadier till den slutliga handlingen. Om en myndighet som ett led i en intern beredning sänder över handlingar till någon utomstående – myndighet eller enskild – för att inhämta dess synpunkter, anses handlingarna inte expedierade. Har syftet däremot inte varit att inhämta synpunkter utan att informera mottagaren, blir de vanliga reglerna om inkommen (6 §) respektive upprättad (7 §) handling gällande (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, s. 401, jfr även Bohlin, Allmänna handlingar s. 183–187).

2.4.3.7 Generella undantag från begreppet "allmän handling"

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

Som allmän handling anses inte brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande, t.ex. postverksamhet (första stycket 1). Inte heller meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utges genom myndigheten anses som allmän handling (första stycket 2). I första stycket 3 finns vidare den s.k. biblioteksregeln. Enligt den undantas från begreppet "allmän handling" också tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek. Detsamma gäller handling som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för ändamål som nu angetts. Slutligen skall inte heller upptagning av innehållet i en handling som avses i 3 anses som allmän handling, om

upptagningen förvaras hos en myndighet där den ursprungliga handlingen inte skulle vara att anse som allmän.

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket skall vad som sägs i den s.k. biblioteksregeln (första stycket 3) inte tillämpas på upptagning för automatisk databehandling i sådant register som myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet.

2.4.3.8 Rätten att ta del av allmän handling

En allmän handling som inte är hemlig skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den (2 kap. 12 § första stycket). En begäran om att få ta del av en allmän handling skall m.a.o. prövas skyndsamt av myndigheten. Inga onödiga dröjsmål får förekomma. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas på något annat sätt än med ett tekniskt hjälpmedel, skall myndigheten ställa ett sådant till förfogande. En handling får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. Är en handling delvis hemlig, skall de delar som inte är hemliga tillhandahållas i avskrift eller kopia.

I 2 kap. 12 § andra stycket anges två undantag från rätten att på stället ta del av allmän handling. Det första undantaget innebär att myndigheten inte är skyldig att på stället tillhandahålla allmän handling "om betydande hinder möter". I sådana fall bör sökanden i stället tillhandahållas en kopia eller en bestyrkt avskrift av handlingen.

Det andra undantaget tar sikte på upptagningar och innebär att myndigheten inte är skyldig att på stället tillhandahålla upptagning, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av den hos en närbelägen myndighet. Denna bestämmelse infördes 1973. Syftet med den är att den myndighet till vilken sökanden vänt sig och som i och för sig förvarar den begärda upptagningen, inte skall vara skyldig att göra en kanske både arbetskrävande och kostsam utskrivning av upptagningen, om en utskrift redan finns hos en närbelägen myndighet. Sökanden kan då hänvisas att bruka den utskrift som finns hos den närbelägna myndigheten (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlag, s. 405 f.)

Enligt 2 kap. 13 § första stycket har den som vill ta del av allmän handling också rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen (se vidare avgiftsförordningen 1992:191). Från denna regel finns dock två undantag. Myndighet är för det första inte skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling

i annan form än utskrift. Bestämmelsen har införts i syfte att förhindra att utlämnade kopior brukas på ett sätt som medför otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet (prop. 1973:33 s. 85 f. och 113).

Det andra undantaget innebär att myndigheten inte heller har någon skyldighet att framställa kopia av karta, ritning eller bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

En begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § andra stycket TF).

2.4.3.9 Prövning av en begäran att få ta del av allmän handling

Enligt 2 kap. 14 § första stycket TF gäller som huvudregel att den som vill ta del av en allmän handling skall vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. I allmänhet är det även denna myndighet som prövar om handlingen skall lämnas ut (andra stycket).

Handlingen behöver inte beskrivas noga av den som begär att få ut handlingen. Myndigheten är dock inte skyldig att göra några omfattande efterforskningar för att få fram handlingar som sökanden inte kan beskriva närmare.

Som huvudregel får myndigheten inte på grund av att någon begär att få del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han har med sin begäran (2 kap. 14 § tredje stycket). Detta gäller dock inte utan undantag. Sökanden kan åläggas att röja såväl sin identitet som syftet med sin begäran om det "behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut". Det kommer härvid ofta att röra sig om fall där den efterfrågade handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 133).

Under vissa förutsättningar kan en myndighet lämna ut en handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att använda den information som finns i handlingen (2 kap. 15 §). Myndigheten kan t.ex. förbjuda sökanden att föra uppgiften vidare.

I 15 kap. 6 § andra stycket SekrL finns vissa kompletterande bestämmelser. Om viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av en handling, ankommer det i första hand på honom eller henne att pröva frågan

om handlingen skall lämnas ut. En föredragande eller annan handläggare torde i sin vård anses ha de handlingar som lämnats till honom. Detsamma gäller registrator och arkivarie (Regner m.fl., Kommentar till SekrL, supplement 4, 15:17). I andra stycket anges vidare att ifrågavarande befattningshavare skall i tveksamma fall hänskjuta frågan till myndigheten ”om det kan ske utan omgång”. Om han vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han har rätt att begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

2.4.3.10 Överklagande av beslut att inte lämna ut en handling

Om annan än riksdagen eller regeringen avslår en begäran om att få ta del av en handling eller lämnar ut en allmän handling med förbehåll, får sökanden föra talan mot beslutet (2 kap. 15 § första stycket TF). Beslut av riksdagen eller regeringen kan alltså inte överklagas. Talan mot beslut som fattats av en myndighet skall som huvudregel föras hos domstol. Dock skall talan mot beslut av ett statsråd föras hos regeringen.

Enligt 2 kap. 15 § andra stycket TF finns i sekretesslagen närmare bestämmelser om hur talan mot beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling skall föras. Vidare sägs att sådan talan alltid skall prövas skyndsamt.

I 15 kap. 7 § första stycket SekrL stadgas att ett avslagsbeslut som huvudregel skall överklagas hos kammarrätt. Enligt andra stycket skall dock beslut som har meddelats av tingsrätt och som rör handling i domstols rättsskipande eller rättsvärdande verksamhet överklagas hos hovrätt.

2.4.4 Andra bestämmelser av betydelse för rätten att ta del av allmän handling

2.4.4.1 Myndigheternas upplysningsskyldighet

I 15 kap. 4 § SekrL föreskrivs om myndigheternas upplysningsskyldighet gentemot allmänheten. Enligt denna bestämmelse skall en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän

handling som förvaras hos myndigheten i den mån det inte möter hinder på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Som tidigare redovisats får tillhandahållande av allmänna handlingar inte begränsas på annat sätt än vad som följer av reglerna i TF. När det gäller att lämna uppgifter på annat sätt, t.ex. per telefon, torde däremot myndigheternas skyldighet att lämna ut upplysningar inte behöva uppfyllas fullt ut lika snabbt som skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar (Regner m.fl., Kommentarer till SekrL, 1998, 15:13).

Föreskrifterna ger inte den enskilde någon ovillkorlig rätt till ett skriftligt svar.

En myndighets beslut att vägra lämna ut uppgifter har ansetts inte kunna överklagas (Kommentaren till SekrL, 15:14; se dock avsnitt 5.3.1 i del II).

2.4.4.2 Hemligstämpling

Grundläggande regler om hemligstämpling av allmänna handlingar finns i 2 kap. 16 § TF. Enligt denna bestämmelse får anteckning om hinder att lämna ut en allmän handling göras endast på en handling som omfattas av sekretess. Härvid sägs att tillämplig bestämmelse skall anges på handlingen.

Ytterligare bestämmelser finns i 15 kap. 3 § SekrL. Där sägs att förutsättningen för att man skall få hemligstämpla en allmän handling är att det kan antas att hinder mot utlämnande av uppgift i handlingen föreligger enligt någon bestämmelse i sekretesslagen eller annan författning. Vidare sägs att anteckningen skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet som har låtit göra den.

En myndighets åtgärd att hemligstämpla en handling innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan. En hemligstämpling tjänar bara som påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall att frågan om utlämnande av handlingen kommer upp, dvs. som en sorts varningssignal. Varje gång någon begär att få ut handlingen skall sekretessfrågan alltså prövas på sedvanligt sätt enligt gällande bestämmelser.

2.4.4.3 Registrering

För att underlätta tillgängligheten till allmänna handlingar ges i 15 kap. SekrL vissa föreskrifter om registrering av handlingar. Syftet med bestämmelserna är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar (Regner m.fl., Kommentar till SekrL, supplement 2, 15:2).

När en allmän handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall handlingen enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket SekrL registreras utan dröjsmål (se vidare avsnitt 6.2.2 i del II).

I 15 kap. 13 § sägs att om upptagning för automatisk databehandling förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar form, är det endast den myndighet som gör införingen som är skyldig att registrera upptagningen.

2.4.4.4 God offentlighetsstruktur

I 15 kap. 9–12 §§ SekrL ges föreskrifter som skall medverka till att myndigheterna håller en ”god offentlighetsstruktur” i fråga om sin IT-verksamhet (se vidare avsnitt 6.2.4 i del II).

I 9 § föreskrivs att myndighet som ”i sin verksamhet använder automatisk databehandling” skall ordna denna verksamhet med beaktande av rätten att ta del av allmänna handlingar.

I 15 kap. 10 § SekrL regleras den enskildes rätt att själv få använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten. Paragrafen kompletterar de regler i 2 kap. 12 § TF som anger på vilka sätt en allmän handling skall tillhandahållas allmänheten på stället.

Vidare finns i 15 kap. 11 § särskilda regler om dokumentations-skyldighet beträffande ADB-register som myndighet har tillgång till.

Enligt 15 kap. 12 § skall myndigheten på begäran av enskild lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av en ADB-upptagning som anses som allmän handling hos myndigheten. Skyldigheten går utöver den service-skyldighet som föreskrivs i andra bestämmelser, t.ex. 15 kap. 4 § SekrL.

2.4.4.5 Dokumentationsskyldighet

I 15 kap. 14 § SekrL finns en bestämmelse som har ansetts ha samband med myndigheternas dokumentationsskyldighet. Där föreskrivs att om en myndighet för handläggning av ett mål eller ärende använder sig av en upptagning för ADB, skall upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat. Bestämmelsen återfanns tidigare i datalagen (1973:289). Datalagen har dock upphört att gälla från den 24 oktober 1998, varefter bestämmelsen har förts över till sekretesslagen (se vidare avsnitt 6.2.1 i del II).

2.4.4.6 Arkiv

I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om bl.a. myndigheternas arkiv. Enligt 3 § bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF (minnesanteckningar, utkast och koncept) och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering (se vidare avsnitt 6.2.3 i del II). Arkivlagen innehåller också bestämmelser om gallring och annat avhändande av allmänna handlingar.

II Offentlighetsprincipen och IT

1 Våra utgångspunkter

1.1 Datalagskommitténs förslag

1.1.1 Inledning

Som framgått ovan har i våra direktiv angetts att förslagen i Datalagskommitténs betänkande skall tillsammans med remissinstansernas synpunkter tjäna som utgångspunkt för vår kommittés arbete. Enligt direktiven har vi emellertid full frihet att föreslå andra lösningar än Datalagskommittén.

Datalagskommittén (Ju 1995:08) tillkallades genom ett beslut av regeringen den 15 juni 1995. Kommitténs uppgift var att analysera på vilket sätt EG-direktivet 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet, skulle kunna införlivas i svensk lagstiftning och att lägga fram förslag till en ny lag på området (dir. 1995:91). Vidare gavs kommittén i uppdrag att föreslå de ändringar i tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet som kunde anses motiverade av att grundlagsregleringen borde anpassas till ny teknik och terminologi på området.

Genom betänkandet *Integritet Offentlighet Informationsteknik* (SOU 1997:39) lämnade Datalagskommittén sitt förslag i mars 1997. För skyddet av personuppgifter föreslog kommittén att EG:s dataskyddsdirektiv skulle införlivas i svensk lagstiftning genom en ny lag, persondatalagen. Denna lag, som fick namnet personuppgiftslagen (1998:204), trädde i kraft den 24 oktober 1998 och ersatte då datalagen (1973:289). Vidare föreslog kommittén vissa ändringar i 2 kap. TF samt i viss anknytande lagstiftning i syfte att anpassa bestämmelserna till modern IT-miljö. Frågan om en anpassning av 2 kap. TF till den nya tekniken krävde enligt regeringens mening dock ytterligare överväganden (prop. 1997/98:44

s. 29). Regeringen beslutade därefter den 16 april 1998 de direktiv som ligger till grund för vårt uppdrag (dir. 1998:32).

1.1.2 Datalagskommitténs direktiv

Enligt sina direktiv skulle Datalagskommittén se över TF:s regler om allmänna handlingar med hänsyn till utvecklingen på IT-området och föreslå de ändringar som kunde anses motiverade av ett behov att anpassa grundlagsregleringen till ny teknik och terminologi (dir. 1995:91). I direktiven angavs att lagstiftningen måste vara anpassad till dagens förhållanden och om möjligt även till framtidens. Den skall utformas så oberoende som möjligt av tekniska begrepp och termer. Vidare anfördes att en förändring av TF:s grundbegrepp eller rent av införandet av en ny begreppsapparat kunde bli aktuellt.

Nedan följer en sammanfattning av Datalagskommitténs förslag såvitt avser ändringar i TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet och i anknytande lagstiftning. Vidare redovisas remissvaren i huvuddrag.

1.1.3 Grundbegreppen i 2 kap. TF

1.1.3.1 Allmän handling – allmän uppgift

Datalagskommittén föreslog att det centrala begreppet i 2 kap. TF skulle vara "allmän uppgift" i stället för "allmän handling" (s. 497–500). Som skäl härför anförde kommittén att det, om man skall överge handlingsbegreppet, ligger nära till hands att istället låta insynsrätten omfatta innehållet i handlingen. Kommittén anförde att det väl närmast är självklart att det inte är själva handlingen eller data som i sig är det intressanta från offentlighetssynpunkt utan innehållet – uppgifterna däri. Uppgift är dessutom, enligt kommittén, ett teknikneutralt begrepp, vilket sekretesslagen redan bygger på. Att byta ut begreppet "handling" mot "uppgift" skulle enligt kommitténs mening inte heller innebära någon större saklig förändring; i de fall man tidigare kunnat få ut en handling skulle man istället kunna få ut en uppgift som finns i en handling.

Förslaget innebar att en uppgift som kommit in till eller upprättats hos myndigheten och där förvarades i en handling eller i en databas skulle vara allmän hos myndigheten.

För att en uppgift skulle anses förvarad hos myndigheten måste den enligt Datalagskommittén på något sätt vara bevarad hos myndigheten och vara möjlig att ta del av upprepade gånger (s. 500-505). Enligt kommitténs förslag skulle begreppet handling finnas kvar i 2 kap. TF, men som en "förvaringsplats" för uppgifter. En handling skulle enligt kommittén definieras som en framställning som har ett bestämt innehåll, oavsett om det förekom på papper eller i elektronisk form. Kommittén påpekade att innehållet ofta har bestämts av utställaren och inte kan ändras.

En förvaringsplats för uppgifter som inte var en handling skulle enligt Datalagskommittén kallas databas. Det typiska för en databas skulle enligt kommittén vara att den hade förberetts för införing, sökning och sammanställningar av uppgifter. Begreppet skulle omfatta databaser i såväl pappers- som elektronisk form.

Flertalet av *remissinstanserna* var direkt avvisande eller i vart fall mycket tveksamma till det lämpliga i att byta ut det väl inarbetade begreppet "allmän handling" mot "allmän uppgift". Härvid påtalades värdet av att behålla den praxis som under åren uppstått kring begreppet handling. Av de remissinstanser som inte var negativa till förslaget ansåg flera att ett begreppsbyte dock inte kunde ske utan att föregås av en noggrann konsekvensanalys. Flera remissinstanser påpekade också att den enskildes rätt att begära att få ta del av en viss bestämd allmän handling inte borde avskaffas. Vidare anförde flera av remissinstanserna beträffande begreppet databas, att det var ett olämpligt uttrycksätt i en teknikneutral lagstiftning eftersom databas i vanligt språkbruk torde syfta på uppgiftssammanställningar i elektronisk miljö.

1.1.3.2 Myndigheternas gränser

Datalagskommittén konstaterade att den regel som införts i TF på 1970-talet och som innebär att allt som är tekniskt tillgängligt för myndigheten skall anses förvarat hos denna, inte går att tillämpa i modern IT-miljö (s. 508-516). Den nya tekniken med globala nätverk hade enligt kommittén gjort att denna tillgänglighetsprincip lett till orimliga konsekvenser. Genom att den s.k. tillgänglighetsregeln togs bort skulle enligt kommitténs uppfattning en uppgift anses förvarad om den fysiskt fanns hos myndigheten eller om den fanns i myndighetens elektroniska arkiv. Enligt kommitténs uppfattning var det en förutsättning för att offentlighetsprincipen skulle kunna fungera i praktiken att gränserna mellan

myndigheterna upprätthölls. Myndigheterna borde därför återfå kontrollen över sina allmänna uppgifter. Därigenom skapades förutsättningar för att ålägga myndigheterna en principiell skyldighet att lämna ut allmänna uppgifter i elektronisk form. Enligt kommittén innebar dess förslag att begreppet förvar återfick sin egentliga betydelse. Förvaring blev därmed liktydigt med att något har tillförts myndighetens (fysiska eller logiska) utrymmen och inte har gallrats.

Av *remissinstanserna* var det flera som tillstyrkte förslaget att ta bort den s.k. tillgänglighetsprincipen och återge begreppet förvar sin ursprungliga betydelse samt låta det omfatta såväl fysiska som logiska förvar. Några anförde emellertid att ett borttagande av tillgänglighetsprincipen skulle medföra en inskränkning av offentlighetsprincipen, varför frågan borde utredas ytterligare.

1.1.3.3 Begreppet inkomsten

Datalagskommittén föreslog att begreppet inkomsten – precis som i traditionell miljö – borde knytas till huruvida uppgifterna anlät till ett "utrymme" som tillhör myndigheten (s. 518). IT-material som överförs till myndigheten på elektronisk väg borde enligt kommittén anses ha kommit in till myndigheten när de elektroniska impulser som representerar handlingen når fram till myndighetens elektroniska arkiv – antingen till en dator i myndighetens lokaler eller till ett elektroniskt förvar som tillhör myndigheten men finns på annan plats. En sådan reglering borde enligt Datalagskommittén bli enkel att tillämpa eftersom den följer samma principer som traditionella handlingar.

1.1.3.4 Elektronisk presentation vid andra myndigheter (förmedling)

Genom att överge principen om att allt som är tekniskt tillgängligt skall anses vara en vid myndigheten förvarad handling ansåg Datalagskommittén att myndighetsgränserna kunde upprätthållas. För att ändringen inte skulle komma att innebära att allmänhetens möjligheter att ta del av information minskade, föreslog Datalagskommittén istället, att en myndighet i den mån den har teknisk möjlighet att nå en annan myndighets informationstillgångar skulle var skyldig att bistå den enskilde med en begäran om en allmän

handling eller en annan sammanställning av uppgifter i en databas från den andra myndigheten (s. 539). Härigenom skulle uppgifterna inte betraktas som inkomna till den första myndigheten, utan det skulle handla om ren förmedling av uppgifterna. Enligt kommitténs förslag skulle en bestämmelse om myndigheternas skyldighet att på detta sätt ge service till allmänheten införas i 15 kap. sekretesslagen.

Några av *remissinstanserna* angav att förslaget om s.k. förmedling synes som ett avsteg från strävan att införa ett strikt förvarsbegrepp och befarade att svårigheter vid sekretessprövningen kunde förväntas uppstå. Andra anförde att myndigheternas serviceskyldighet inte borde sträckas längre än att hänvisa den enskilde till den myndigheten som förvarade den efterfrågade handlingen.

1.1.3.5 Biblioteksregeln

Datalagskommitténs ansåg att dess förslag till ny avgränsning av en myndighets informationstillgångar innebar att bestämmelsen i 2 kap. 11 § andra stycket TF kunde tas bort, eftersom den inte längre fyllde någon funktion (s. 553–555). Bestämmelsen innebär att en upptagning för ADB i register, som myndigheten har tillgång till enligt avtal med annan myndighet, med undantag från den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF, skall anses vara en allmän handling hos den förstnämnda myndigheten. Enligt kommittén medförde detta också att regleringen kring biblioteksundantaget blev teknikneutral.

1.1.4 Sökningar och sammanställningar

Datalagskommittén ansåg att myndigheternas skyldighet att på begäran söka efter och sammanställa uppgifter borde komma till klart uttryck i grundlagen (s. 521). Därmed skulle regleringen bli tydligare och enklare att förstå samtidigt som allmänhetens rätt till en allsidig insyn skulle få ett förstärkt grundlagsskydd. Enligt kommittén borde en utgångspunkt vara att de nya sök- och sammanställningsmöjligheter som tekniken ger skall få utnyttjas också för att förbättra offentlighetsinsynen, om det inte finns några verkligt bärkraftiga skäl för inskränkningar.

Kommittén konstaterade att myndigheterna i dag har skyldighet att göra extra sökningar och sammanställningar, utöver det som myndigheten normalt gör, när allmänheten vill ha ut uppgifter så länge det ligger inom ramen för vad som kan tas fram med "rutinbetonade åtgärder". Denna skyldighet borde myndigheterna, enligt kommittén, ha även i framtiden men skyldigheten borde istället relateras till en myndighets kostnad (s. 528).

Flera av *remissinstanserna* ansåg att det vore bra om det framgick direkt av lagtexten vilka krav som kunde ställas på myndigheterna för att göra sökningar och sammanställningar ur databaser. En del remissinstanser ansåg att vad som kan göras med "rutinbetonade åtgärder" var ett lämpligt begrepp eftersom det kring detta begrepp finns en fungerande praxis. Andra fann det mer lämpligt att lyfta fram att åtgärden skulle vara relaterad till myndighetens kostnader. Ytterligare en del invände mot att myndigheterna överhuvudtaget skulle vara skyldiga att utföra sök- och sammanställningar på begäran av enskilda när detta inte behövdes för den egna verksamheten.

1.1.5 Utlämnade av allmän uppgift i elektronisk form

Datalagskommittén fann att tiden var mogen att lämna pappershanteringen även när det handlade om att lämna ut uppgifter enligt offentlighetsprincipen (s. 540–541). Härvid förslög Datalagskommittén att bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF om att en myndighet inte är skyldig att lämna ut en upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift skulle tas bort och att det i TF borde införas en rätt för allmänheten att få ut en allmän handling eller en annan uppgiftssammanställning i elektronisk form. Datalagskommittén föreslog att en begäran om ett elektroniskt utlämnande endast borde avslås om det fanns en särskild bestämmelse i lag eller annan författning som förbjöd det eller om det mötte betydande hinder. Rätten att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form skulle, enligt förslaget, anpassas till myndigheternas tekniska möjligheter.

Kommittén övervägde vad det skulle innebära att införa en rätt för allmänheten att via s.k. on-lineuppkoppling fritt få söka och hämta information från myndigheternas datorer (s. 542). Emellertid fann kommittén att en sådan modell hade betydande nackdelar. Det fanns risk för att man från det offentliga sida helt skulle tappa kontrollen över hanteringen av personuppgifter. Med hänsyn till

att det kunde uppstå risker för intrång i den personliga integriteten samt för att upprätthålla ett system med individuell sekretessprövning vid varje utlämnandetillfälle, ville kommittén inte förorda att en sådan lösning gjordes obligatorisk. Kommittén ansåg att samma regler skulle gälla för den grundlagsfästa rätten att få ut handlingar och andra uppgiftssamlingar i elektronisk form som för manuellt utlämnande. Det skulle alltså även i fortsättningen krävas en preciserad begäran.

Datalagskommittén förslog vidare att rätten att få ut uppgifter i elektronisk form inte skulle omfatta datorprogram, eftersom detta kunde underlätta intrång i upphovsrätten till sådana program (s. 564–565). Kommittén ansåg dock att det kunde finnas ett allmänt intresse av att få reda på hur myndigheternas datorprogram fungerar, särskilt när myndighetens beslut fattas automatiskt genom datorprogram. För att förstärka offentlighetsinsynen i detta avseende föreslog kommittén därför att myndigheterna, när det gäller sådana datorprogram, skall vara skyldiga att tillhandahålla beskrivningar (systemdokumentation) över hur programmen fungerar (s. 569).

Flertalet *remissinstanser* instämde i och för sig i Datalagskommitténs uppfattning att tiden kunde anses mogen för att införa ett elektroniskt utlämnande och att detta skulle innebära en förstärkning av offentlighetsprincipen, men ansåg att konsekvenserna av en sådan ändring ur integritets- och sekreteshänseende borde utredas ytterligare.

Många av remissinstanserna anförde att sekretessprövningarna vid s.k. massuttag kunde komma att bli mycket omfattande och resurskrävande för myndigheterna genom införandet av ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar. Flera påpekade att bestämmelsen i 7 kap. 16 § SekrL, den särskilda sekretessen för personuppgifter, skulle komma att få ökad betydelse men att det skulle bli svårt för myndigheterna att bedöma om personuppgifter efter ett utlämnande kunde befaras komma att bli behandlade i strid med personuppgiftslagen. Vidare ansåg vissa remissinstanser att ett elektroniskt utlämnande över huvud taget inte borde införas som en skyldighet för myndigheterna. Härvid pekades på att det redan enligt gällande bestämmelser är möjligt för myndigheterna att som en serviceåtgärd lämna ut handlingar i elektronisk form och att allmänhetens rätt till insyn inte skulle på ett för en demokrati ovärdigt sätt begränsas om en sådan skyldighet inte infördes.

1.1.6 Följdändringar i arkivlagen och sekretesslagen

Förslaget till ändrad begreppsapparat i 2 kap. TF föranledde Datalagskommittén att föreslå följdändringar av närmast redaktionellt slag i arkivlagen och sekretesslagen (s. 582). Härutöver förslog kommittén vissa ändringar som rörde reglerna om myndigheternas arkiv. Datalagskommittén framhöll att det är av stor betydelse för offentlighetsinsynen att allmänna uppgifter bevaras. Av detta skäl förslog kommittén att arkivlagens regler skulle knytas närmare till 2 kap. TF genom en bestämmelse i grundlagen som hänvisade till arkivlagen. Datalagskommittén förslog vidare att myndigheternas uppgifter skulle anses tillhöra arkivet så snart de uppfyllde kriterierna för att vara "allmänna uppgifter".

Av de *remissinstanser* som yttrat sig i frågan ansåg flera att det vore motiverat att samordna reglerna i 15 kap. SekrL och arkivförfattningarna i en särskild lag. Det förordades dock att denna översyn fick ske i särskild ordning.

1.2 Internationella åtaganden på IT- och personuppgiftsområdet

1.2.1 Inledning

Som framgått ovan anges i våra direktiv att kommitténs förslag måste stå i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden på IT- och personuppgiftsområdet. Nedan lämnas en redovisning av de åtaganden som är av betydelse för kommitténs uppdrag när det gäller översynen av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället.

1.2.2 OECD

Inom organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, har en expertgrupp utarbetat vissa riktlinjer i fråga om integritetsskyddet och persondataflödet över gränserna. Riktlinjerna antogs år 1980 av OECD:s råd tillsammans med en rekommendation till medlemsländernas regeringar om att beakta riktlinjerna i nationell lagstiftning. Samtliga medlemsländer,

däribland Sverige, har godtagit rekommendationen och åtagit sig att följa denna.

OECD:s rekommendation finns i sin helhet återgiven i Datalagskommitténs betänkande SOU 1997:39, s. 168. Där finns också en samlad redovisning av OECD:s riktlinjers innehåll (s. 170–172). Riktlinjerna återges i engelsk version i bilagor till Datalagsutredningens slutbetänkande SOU 1993:10.

1.2.3 Europarådet

Europarådets ministerkommitté antog år 1980 en konvention till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen. Konventionens syfte är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatisk databehandling av personuppgifter. Utgångspunkten är att vissa av den enskildes rättigheter kan behöva skyddas i förhållande till den princip om fritt flöde av information, oberoende av gränser, som finns inskriven i internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Konventionen finns i engelsk version återgiven i en bilaga till SOU 1993:10. En redovisning av dess innehåll lämnas i SOU 1997:39, s. 172–174.

Inom Europarådet har vidare utarbetats ett flertal rekommendationer på dataskyddsområdet. Bland annat kan nämnas rekommendationerna om skydd för personuppgifter som används för anställningsändamål (No. R [89] 2), om skydd för personuppgifter som används för forskning och statistik (No. R [83] 10), om skydd för personuppgifter som används för direktreklamändamål (No. R [85] 20), om utlämnande till tredje man av personuppgifter som finns hos offentliga organ (No. R [91] 10) samt rekommendationen om persondataskydd vid telekommunikation (No. R [95] 4).

Europarådet har vidare antagit en rekommendation om skydd för privatlivet på Internet (No. R [99] 5). Till rekommendationen har också bifogats riktlinjer. Inför antagandet av rekommendationen bemyndigades medlemsstaterna inom EU genom minister rådets beslut att på EG:s vägnar inom Europarådets ministerkommitté anta rekommendationen.

1.2.4 EU

1.2.4.1 EG-direktivet om persondataskydd

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 24 oktober 1995 ett direktiv (95/46/EG) om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Direktivet genomfördes i Sverige genom personuppgiftslagen (1998:204), som trädde i kraft den 24 oktober 1998.

Under arbetet med att färdigställa EG-direktivet aktualiserades frågan om direktivets förenlighet med den svenska offentlighetsprincipen. I propositionen till personuppgiftslagen anförde regeringen att den i förhandlingarna om EG-direktivet hade agerat hårt för att få till stånd sådana lösningar att direktivet inte stod i motsättning till offentlighetsprincipen (prop. 1997/98:44 s. 43). Regeringen ansåg att de svenska ansträngningarna hade varit framgångsrika. Enligt regeringens uppfattning fanns i det antagna direktivet inte någon bestämmelse som inte gick att förena med den svenska offentlighetsprincipen. Riksdagen delade regeringens uppfattning (bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180). Vid riksdagsbehandlingen framhöll konstitutionsutskottet dock att det enligt EG:s rättsordning är EG-domstolen som är exklusivt behörig att göra auktoritativa uttalanden om innebörden av EG:s rättsregler. Först genom EG-domstolens prövning kan man veta hur direktivet egentligen skall tolkas och tillämpas (bet. 1997/98:KU18 s. 27).

När det gäller frågan om direktivets förenlighet med offentlighetsprincipen är det framför allt sex artiklar i direktivet som är av intresse. Enligt artikel 6 skall personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, och senare behandling av uppgifterna får i princip inte ske på ett sätt som är oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in. I propositionen om personuppgiftslagen anförde regeringen att en myndighets utlämnande av personuppgifter med stöd av offentlighetsprincipen inte kunde anses vara oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in (prop. 1997/98:44 s. 44). Regeringen framhöll att offentlighetsprincipen framgår av grundlagen och får anses utgöra en integrerad del av all förvaltningsverksamhet som myndigheterna ägnar sig åt.

Enligt artikel 7 får personuppgifter vidare behandlas bl.a. om det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den

registeransvarige eller för att fullgöra en arbetsuppgift som ett led i en myndighetsutövning. Regeringen anförde i proposition 1997/98:44 att en myndighets utlämnande av personuppgifter är tillåtet också enligt denna artikel, eftersom de registeransvariga myndigheterna är rättsligt förpliktade att följa bl.a. grundlagsreglerna om utlämnande av allmänna handlingar och utlämnandet är också ett led i deras myndighetsutövning (s. 44).

EG-direktivet innehåller vidare i artikel 8 ett principiellt förbud mot behandling av känsliga personuppgifter. Det är emellertid tillåtet att av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse göra undantag från förbudet, om det finns lämpliga skyddsåtgärder (artikel 8.4). I propositionen anförde regeringen med anledning av artikel 8 att det är ett viktigt allmänt intresse att utlämnanden kan ske enligt offentlighetsprincipen. Regeringen menade att de svenska sekretessbestämmelserna medför att sådana känsliga personuppgifter som avses i artikeln inte kommer att lämnas ut om den enskilde kan skadas eller drabbas negativt av utlämnandet. Sekretessbestämmelserna fick enligt regeringens mening anses utgöra sådana lämpliga skyddsåtgärder som avses i direktivet.

I direktivet finns också bestämmelser om informationsplikt. När information om en viss person samlas in från den berörde själv skall enligt artikel 10 den information lämnas som är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling, exempelvis information om mottagarna och eller de kategorier som mottar uppgifterna. Information behöver dock inte lämnas i den utsträckning den registrerade redan känner till informationen. I artikel 11.1 finns motsvarande bestämmelser för det fallet att personuppgifter har samlats in från något annat håll än från den berörde själv. I proposition 1997/98:44 anförde regeringen (s. 44 f.) att den myndighet som samlar in personuppgifter inte kan lämna information om till vilka personer uppgifterna kan komma att lämnas ut, eftersom offentlighetsprincipen innebär att var och en kan få ut icke sekretessbelagda personuppgifter och att den som får uppgifterna i princip har rätt att vara anonym. Regeringen erinrade om att information däremot kan lämnas om att uppgifterna kan komma att lämnas ut enligt offentlighetsprincipen till den som begär det. Enligt regeringens uppfattning får de registrerade härigenom – på det sätt som direktivet kräver – information om till vilka kategorier av mottagare som uppgifterna kan komma att lämnas ut. Regeringen anförde att eftersom utlämnande enligt offentlighetsprincipen sedan lång tid tillbaka föreskrivits i svensk grundlag, kan det vidare förutsättas att

allmänheten redan känner till att så kan ske. Därför torde det inte vara nödvändigt att lämna särskild information i detta avseende.

Därutöver påpekade regeringen att det enligt artikel 13.1 i direktivet är tillåtet för medlemsstaterna att göra nödvändiga undantag från bl.a. bestämmelserna i artikel 6.1, 10 och 11 med hänsyn till skyddet av den registrerades eller andras fri- och rättigheter. Regeringen ansåg att rätten för var och en att få ta del av allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda med stöd av den grundlagsfästa offentlighetsprincipen är en sådan rättighet som kan göra det befogat med undantag (prop. 1997/98:44 s. 45).

Regeringen anförde vidare att det för att undanröja alla eventuella oklarheter vid tolkningen av direktivet på denna punkt hade på svenskt initiativ tagits in en klausul i direktivets ingress (punkt 72), som gör det möjligt att ta hänsyn till offentlighetsprincipen när direktivets bestämmelser genomförs i nationell rätt. Enligt punkt 72 gör direktivet det möjligt att vid genomförandet av dessa bestämmelser ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar. Regeringen anförde att det står klart att den svenska offentlighetsprincipen omfattas av uttrycket "principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar", eftersom klausulen hade kommit till på svenskt initiativ. De invändningar som hade förts fram av vissa remissinstanser beträffande det förhållandet att det i andra språkversioner av direktivet använts uttryck som måhända syftar på annat än det svenska begreppet allmänna handlingar framstod därför enligt regeringens mening inte som bärkraftiga.

Lagrådet anförde att det inte var övertygat om att direktivet gick att förena med offentlighetsprincipen (prop. 1997/98:44, bilaga 7, s. 234). Enligt Lagrådets mening framstod de tolkningar som regeringen gjorde av de aktuella artiklarna som pressade. Efter att ha erinrat om direktivets övergripande syfte konstaterade Lagrådet att den svenska offentlighetsprincipen torde gå väsentligt längre än vad som gäller i de flesta EU-länder. En tillämpning av denna princip på personuppgifter medför således en lägre nivå vad gäller skydd för den personliga integriteten än i andra medlemsländer. Mot denna bakgrund var det enligt Lagrådets mening inte sannolikt att EG-domstolen skulle godta en tolkning av direktivet i den riktning som regeringen hade gjort. Lagrådet anförde att det således föreligger en påtaglig risk för att domstolen skulle finna offentlighetsprincipen oförenlig med direktivet.

Regeringen delade inte Lagrådets farhågor, vilka också förts fram av en del remissinstanser (prop. 1997/98:44 s. 45 f.) Härvid

framhöll regeringen att det i sammanhanget rörde sig om en svensk grundlagsskyddad rättighet med lång tradition som är en viktig del av det svenska statskicket. Den svenska offentlighetsprincipens starka ställning och grundläggande betydelse för det svenska förvaltningsystemet var enligt regeringen väl känd i de övriga medlemsstaterna. Regeringen anförde att direktivet förändrades på flera punkter av särskilt stor betydelse för frågan om förhållandet till offentlighetsprincipen under det förhandlingsarbete som ägde rum efter att Sverige blivit medlem i EU. Det var också av betydelse att förändringarna till stor del föranletts av den svenska inställningen och att förändringarna alltså syftade till att göra det möjligt för medlemsstaterna att förena regler om skydd för personuppgifter med en offentlighetsprincip. Detta hade ju enligt regeringen särskilt tydligt manifesterats i punkt 72 i ingressen. Regeringen framhöll vidare att Sverige också i samband med förhandlingarna som resulterade i Amsterdamfördraget hade hårt drivit frågan om ökad öppenhet inom EU. Den bedömning som regeringen redovisat rörande tolkningen av olika artiklar i direktivet var enligt regeringens mening, särskilt mot bakgrund av förklaringen om offentlighetsprincipen i direktivets ingress, ytterst välgrundad. Regeringen anförde att det därför inte fanns anledning att anta att EG-domstolen vid en eventuell prövning av frågan skulle se saken på ett annat sätt.

Vid riksdagsbehandlingen hemställde ett enigt konstitutionsutskott att riksdagen skulle avslå två motioner från enskilda riksdagsledamöter där avslag yrkades på regeringens proposition (bet. 1997/98:KU18 s. 57). Kammaren biföll utskottets hemställan (prot. 1997/98:91). Samtliga riksdagspartier ställde sig alltså bakom regeringens förslag att personuppgiftslagen skulle införas. Däremot förekom reservationer till konstitutionsutskottets hemställan när det gällde vissa enskilda frågor med anledning av regeringens proposition. Bland annat förekom reservationer som gällde frågan om offentlighetsprincipens förenlighet med EG-direktivet. I dessa reservationer yrkades bifall till motioner som behandlade frågor om en översyn av offentlighetslagstiftningen (m), om ett ändrat EG-direktiv med hänsyn till offentlighetsprincipen (fp, v, mp) samt om förhållandet till offentlighetsprincipen (m). Ingen av dessa reservationer bifölls dock av kammaren.

1.2.4.2 Övriga åtaganden inom EU

Den 15 december 1997 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (97/66/EG) om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet. Direktivet skulle vara genomfört i medlemsstaterna senast den 24 oktober 1998. Genomförandetiden förlängdes dock i vissa avseenden. För svenskt vidkommande föranledde genomförandet av direktivet ändringar i framför allt telelagen (1993:597).

1.3 Offentlighetsprincipens särskilda funktion i IT-samhället

1.3.1 Bakgrund

1.3.1.1 IT:s utveckling på myndighetsområdet

I *bilaga 2* lämnas en översiktlig redovisning av informations-teknikens utveckling på myndighetsområdet. Som framgår av denna redovisning hör Sverige till ett av de mest datoriserade länderna i världen och har så varit sedan datorer började komma i bruk på 1950-talet. Offentlig förvaltning anammade tidigt denna nya teknik. Från att under 1960- och 70-talen ha tagit sikte på enbart register- och databashantering, har användningen av ny teknik under senare tid kommit att få en spridning inom alla områden i förvaltningen. Vi närmar oss en helt elektronisk förvaltning där handlingar framställs, kommer in och expedieras elektroniskt, handläggning sker med hjälp av datorstöd, beslut i vissa fall fattas på automatiserad väg och där lagring av handlingar såväl på kort som lång sikt görs elektroniskt. Denna utveckling påskyndas av de krav som riktas mot myndigheterna när det gäller effektivitet, samverkan med andra myndigheter och en förbättrad service gentemot medborgarna.

1.3.1.2 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst

I propositionen 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* redovisade regeringen riktlinjer för och kraven på den framtida statliga förvaltningen. Det övergripande målet är att den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående och

därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende. Regeringen anförde att den avsåg att utifrån de riktlinjer som angetts inleda ett flerårigt handlingsprogram som i första hand skulle inriktas på huvudområdena kvalitet, kompetens och etik, styrning och ledning samt informationsförsörjning (s. 18). När det gäller det sistnämnda ansåg regeringen att statsförvaltningen, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, borde ta till vara informationsteknikens möjligheter att förenkla och förbättra kontakterna för medborgare och företag med myndigheterna, att öka allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet samt att effektivisera samverkan mellan myndigheter, med övrig offentlig sektor samt med EU-institutioner och andra länders förvaltning (s. 54).

I propositionen anförde regeringen vidare att den tekniska infrastrukturen för statsförvaltningens kommunikation med medborgare och företag bör bygga på Internet (s. 56). Enligt regeringen omfattar den s.k. IT-infrastrukturen inte bara teknik och tillämpningar, utan också informationsresurser, regelverk, kompetens och organisation. Regeringen konstaterade att den tekniska delen av infrastrukturen till stora delar definieras av IT-industrin och att Internet är en etablerad del av infrastrukturen för flertalet stora myndigheter. Arbetet med infrastrukturen för den offentliga förvaltningen hade visat att det fanns behov av gemensamma standarder, tekniker, metoder m.m. Regeringen påpekade vidare att det behövdes enhetlighet när det gäller begreppsdefinitioner, informationsinnehåll och beskrivningar av dokument m.m. (s. 57). Ett växande problem var bl.a. att finna önskad information i de alltmer omfattande elektroniska källorna. Därutöver framhöll regeringen att en detaljstyrning av förvaltningens IT-utveckling inte är möjlig eller önskvärd. Däremot var det önskvärt att det fanns fungerande riktlinjer för uppbyggnaden av en gemensam infrastruktur för den offentliga förvaltningen.

1.3.1.3 Ett informationssamhälle för alla

Användningen av datorer för informationshantering har inte bara fått en allt större utbredning inom förvaltningen. Under senare år har IT också fått en närmast explosionsartad utbredning i samhället i stort. I propositionen 1999/2000:86 *Ett informationssamhälle för alla* konstaterar regeringen (s. 13) att

samhället i dag står mitt uppe i en samhällsomvandling som går under namn som den "digitala revolutionen" eller "IT-revolutionen". Informationstekniken representerar enligt regeringen en ny basteknik, precis som en gång elektriciteten och bensinmotorn i industrisamhällets barndom. Regeringen anför att informationstekniken snart kommer att finnas representerad överallt i samhället, "informationssamhället".

Regeringens IT-politiska mål är att Sverige som första land blir ett informationssamhälle för alla (a. prop. s. 24). Enligt regeringen krävs det målmedvetna insatser inom varje politikområde för att främja detta mål (s. 25). Vägledande inriktning för IT-politiken skall bl.a. vara att främja demokrati och rättvisa. Detta skall åstadkommas genom att man ökar allas möjlighet till information om offentlig verksamhet och delaktighet i politiska beslutsprocesser, både i Sverige och i övrigt inom EU genom användningen av IT. Vidare skall människors integritet inte otillbörligt kränkas när IT används. Därutöver skall en effektiv offentlig förvaltning åstadkommas genom att man låter denna bli en föregångare i användningen av IT. Man skall också bidra till att elektronisk kommunikation sker på ett säkert sätt mellan myndigheter, människor och företag.

När det gäller bl.a. regelsystem, utbildning och infrastruktur föreslår regeringen att prioriterade uppgifter för staten skall vara att öka tilliten till IT, kompetensen att använda IT samt tillgängligheten till informationssamhällets tjänster (a. prop. s. 31). Beträffande den sistnämnda uppgiften anför regeringen att en strategi bör utformas för att effektivisera och underlätta tillgängligheten till den offentliga informationen och för att stimulera utveckling av elektroniska informationstjänster.

I fråga om den prioriterade uppgiften för staten att öka kompetensen att använda IT anför regeringen att den statliga förvaltningen bör vara ett föredöme som aktiv användare av informationsteknik i den egna verksamheten och i samverkan med företag och medborgare (s. 100). Arbetet med att utveckla myndigheternas IT-användning fortsätter därför i enlighet med de riktlinjer som regeringen angett i proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*. Utvecklingen av s.k. 24-timmarsmyndigheter som är elektroniskt tillgängliga för informationshämtande och ärendehantering bör enligt regeringen stimuleras. För att öka tilliten hos dem som skall utnyttja den nya tekniken bör hög säkerhet garanteras i den elektroniska kommunikationen mellan myndigheter, företag och medborgare. Det är enligt

regeringen angeläget att snabbt få till stånd för statsförvaltningen gemensamma säkerhetslösningar som innefattar system för hantering av elektroniska signaturer. Regeringen har därför uppdragit åt Riksskatteverket att i samverkan med Riksförsäkringsverket, Patent- och registreringsverket samt Statskontoret utveckla användningen av certifikat och elektroniska signaturer.

1.3.1.4 Regeringens handlingsprogram för en förvaltning i demokratins tjänst

Som angetts ovan utlovade regeringen i propositionen 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* ett handlingsprogram för att uppnå de politiska målen. Handlingsprogrammet presenterades i augusti 2000. Det riktar sig till verksamheter och anställda inom statlig förvaltning. I programmet redovisas de åtgärder som planeras. De uttalanden som regeringen gjorde i propositionen 1999/2000:86 *Ett informationssamhälle för alla* om staten som föregångare vid användningen av IT följs upp i handlingsprogrammet. Där anförts att det främsta redskapet för att utveckla servicen i förvaltningen är informationstekniken. Tjänster som riktar sig till individer och företag skall också erbjudas via Internet. Statliga myndigheter måste samverka såväl med varandra som med kommuner, landsting och näringsliv för att skapa rationella servicelösningar för alla parter. Enskilda individer och företag bör – så långt det är möjligt – enkelt kunna hämta och lämna den information som är relevant i varje enskild situation oavsett hur informationsansvaret är fördelat mellan myndigheter eller mellan stat, kommun och landsting.

I handlingsprogrammet påpekas att informationstekniken är ett utmärkt instrument också för att underlätta insyn och kontroll samt för att i större utsträckning informera och hämta in synpunkter från medborgare och företag. Vidare anges att en gemensam och öppen IT-infrastruktur baserad på Internet skall ligga till grund för de elektroniska kontakterna med enskilda individer och företag. Särskilt bör små och medelstora företags kontakter med myndigheter elektroniskt underlättas. Det konstateras att ett omfattande arbete pågår när det gäller att utveckla infrastrukturens olika delar. Ett system för spridning och hämtning av information har utvecklats i samverkan mellan statliga myndigheter, det s.k. SHS-systemet. Dessutom påskyndas användningen av elektroniska signaturer genom

myndighetssamverkan. Därutöver framhålls arbetet med att ta fram den så långt möjligt heltäckande gemensamma elektroniska ingången Sverige Direkt. Det anføres också att statliga myndigheter bör ha en webbplats på Internet med en hemsida av hög kvalitet som är kopplad till Sverige Direkt.

Vidare redovisas åtgärder som skall syfta till bättre service till medborgare och företag. Bland annat anges att det utarbetas kriterier för 24-timmarsmyndigheter som ett led i utvecklingen av den elektroniska förvaltningen. Därutöver anges att verksamheten som bedrivs under benämningen Sverige Direkt ges en permanent form. Ett utvecklingsarbete skall därutöver påbörjas för att öka samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter. Inriktningen för detta arbete är att definiera områden där ansvarsgränsen är oklar och att skapa integrerade servicelösningar. Dessutom kommer gemensamma säkerhetslösningar att utvecklas för att garantera hög säkerhet i den elektroniska kommunikationen mellan myndigheter, företag och medborgare. En annan åtgärd är att departementsvisa översyner av lagar och förordningar skall göras i syfte att, där det är lämpligt, underlätta införandet av interaktiva och integrerade elektroniska tjänster. Detta avser framför allt användandet av elektroniska signaturer. Vidare skall en strategi utformas för att effektivisera och underlätta tillgängligheten till den grundläggande elektroniska samhällsinformationen från offentlig sektor.

1.3.2 Vår syn på offentlighetsprincipens funktion i informationssamhället

Som framgått ovan har regeringen såväl i sin proposition *Ett informationssamhälle för alla* (prop. 1999/2000:86) som i handlingsprogrammet för en förvaltning i demokratins tjänst betonat att staten skall fungera som föregångare vid användningen av IT. Där anføres att det främsta redskapet för att utveckla servicen i förvaltningen är informationstekniken. Därutöver anges att en gemensam och öppen IT-infrastruktur baserad på Internet skall ligga till grund för de elektroniska kontakterna med enskilda individer och företag. I handlingsprogrammet framhålls att informationstekniken är ett utmärkt instrument också för att underlätta insyn och kontroll samt för att i större utsträckning informera och hämta in synpunkter från medborgare och företag.

Offentlighetsprincipens reglering är naturligtvis av avgörande betydelse för utvecklingen mot en IT-baserad förvaltning. Enligt vår uppfattning är det därför av stor vikt att den grundlagsfästa offentlighetsinsynen har en sådan utformning att den inte förhindrar myndigheternas möjligheter att utnyttja utvecklingen av den nya tekniken för sin informationsverksamhet i ett allmänt perspektiv. Grundlagsreglerna får således inte vara så detaljerade att det nödvändiga arbetet med att inom förvaltningen finna gemensamma standarder, tekniker och metoder m.m. för informationsverksamheten förhindras. Regleringen får inte heller vara så utformad att den försvårar arbetet med att finna gemensamma lösningar för att uppnå en hög säkerhet i samband med elektronisk kommunikation. En utgångspunkt för vårt arbete är därför att grundlagsbestämmelserna skall ha en så generell utformning som möjligt och baseras på teknikneutrala begrepp och termer. En annan utgångspunkt är att grundlagsreglerna måste ha en sådan utformning att utvecklingen mot en ökad samverkan mellan olika myndigheter inte försvåras. Vår uppfattning är alltså att de överväganden som måste göras när det gäller offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället bör ha sin utgångspunkt i att den grundlagsfästa offentlighetsinsynen skall ses som en del av hela den informationsförsörjning som myndigheterna står för och därför, så långt det är möjligt, ges en sådan utformning att gemensamma lösningar för denna verksamhet blir möjliga.

Förutom att det är viktigt att offentlighetsreglerna är utformade så att de inte förhindrar det arbete som nu pågår i fråga om utvecklingen av förvaltningens informationsverksamhet, är det enligt vår uppfattning betydelsefullt att reglerna möjliggör att det också inom ramen för den grundlagsfästa insynen går att ta tillvara den utveckling som sker inom informationstekniken. Även i detta perspektiv är det således viktigt att reglerna ges en så generell utformning som möjligt och baseras på teknikneutrala begrepp och termer. Reglerna bör vidare medge en så vid offentlighetsinsyn som möjligt. En självklar utgångspunkt i detta sammanhang är dock att regleringen inte får utformas så att den medför risk för otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

Även om vår utgångspunkt är att offentlighetsreglerna skall vara så utformade att man i fråga om såväl myndigheternas informationsförsörjning i stort som den grundlagsfästa offentlighetsinsynen skall kunna ta tillvara informationsteknikens möjligheter, är det enligt vår uppfattning mycket viktigt att uppmärksamma

offentlighetsprincipens särställning som primär källa för allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet.

Som framgått av redovisningen ovan anses de klassiska syftena med offentlighetsprincipen vara, när det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar, att den skall garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret (se avsnitt 2.2 i del I). Handlingsoffentlighetens grundläggande syften kan därmed sägas vara att bereda allmänheten möjligheter till insyn i och kontroll av såväl myndigheternas ärenden som deras verksamhet i stort. Under senare årtionden har handlingsoffentligheten dock kommit att tjäna ett syfte som informationsförmedlare i en vidare mening. Handlingsoffentligheten har därigenom fått ett inslag av också kunskapsinsyn (SOU 1999:37 s. 490). En bidragande orsak till detta har informationsteknikens utveckling varit, som möjliggjort allt större informationssamlingar hos myndigheterna och mer effektiv åtkomst till informationen.

Vi har redan ovan framfört att en utgångspunkt för vårt arbete är att man också i fråga om den grundlagsfästa offentlighetsinsynen skall ta till vara de möjligheter som informationsteknikens utveckling medger. Grundlagsreglerna bör därför vara så utformade att de medger en så vid offentlighetsinsyn som möjligt. Detta får dock inte, som framhållits ovan, medföra risk för otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Från vår utgångspunkt är det således positivt att offentlighetsreglerna har kommit att tjäna ett syfte som informationsförmedlare i vid mening och inte bara att möjliggöra s.k. ärende- och verksamhetsinsyn. Enligt vår uppfattning får emellertid inte ett syfte med att åstadkomma kunskapsinsyn inom ramen för den grundlagsfästa offentlighetsinsynen drivas så långt att det sker på bekostnad av möjligheten att uppnå reglernas grundläggande syften, nämligen att garantera allmänheten en möjlighet till verklig insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet. Dessa grundläggande syften kan enbart uppnås genom att offentlighetsreglerna är utformade så att de medger en insyn som är oberoende av myndigheternas egna aktiviteter. Så länge en sådan rätt till insyn kan bevaras intakt, är det av godo om reglerna därutöver möjliggör en kunskapsinsyn. I annat fall får, enligt vår uppfattning, önskemålet om en kunskapsinsyn tillgodoses inom ramen för myndigheternas informationsverksamhet i övrigt.

Den snabba utveckling av myndigheternas informationsverksamhet som nu sker är naturligtvis positiv från offentlighetsinsynpunkt. En allmänhet som får ökade kunskaper om myndig-

heternas verksamhet har självfallet också större möjligheter att ta tillvara sin rätt till insyn i och kontroll av denna verksamhet. Vi vill dock erinra om att den informationsverksamhet som är ett utflöde av myndigheternas egna aktiviteter aldrig kan ersätta den rätt till insyn som möjliggörs inom ramen för handlingsoffentligheten i 2 kap. TF. En myndighets egen informationsverksamhet bör i stället ses som ett komplement till denna grundlagsfästa insyn.

Den snabbt växande informationsverksamheten hos myndigheterna medför vidare, enligt vår uppfattning, att det finns ett behov av att betona offentlighetsprincipens särställning som primär källa för allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet också ur ett annat perspektiv. I det enorma flöde av information som informationstekniken medger är det av stor vikt att myndigheternas informationsverksamhet är utformad så att allmänheten har möjlighet att göra skillnad på om ett informationsinnehåll utgör ett utflöde av myndighetens egna informationsaktiviteter eller om det har kommit till oberoende av dessa aktiviteter. Som framgått ovan anges i regeringens handlingsprogram för en förvaltning i demokratins tjänst att en gemensam och öppen IT-infrastruktur baserad på Internet skall ligga till grund för myndigheternas elektroniska kontakter med enskilda individer och företag. Vi vill i detta sammanhang framhålla att myndigheternas användning av Internet i dag för sin informationsverksamhet i stor utsträckning torde baseras på myndigheternas egna informationsaktiviteter och i allmänhet inte medger direkt åtkomst till en myndighets informationssamlingar. Den informationsverksamhet hos myndigheterna som baseras på Internet kan därför inte, som den för närvarande tar sig uttryck, ses som en primär källa för allmänhetens insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet utan som ett komplement till den grundlagsfästa insynen.

Att den informationsverksamhet hos myndigheterna som baseras på Internet är att se som ett komplement till den grundlagsfästa insynen enligt 2 kap. TF är viktigt att framhålla också med tanke på den fortfarande stora allmänhet som ännu inte har haft möjlighet att, eller inte velat, använda sig av informationstekniken vid sina kontakter med myndigheter. Visserligen är det så att vi för närvarande står inför en samhällsomvandling där informationstekniken, som regeringen framhållit, kommer att representera en ny basteknik. Enligt vår uppfattning är det dock av oundgänglig vikt att alla, medan denna samhällsomvandling pågår, har samma möjlighet att utnyttja sin rätt till insyn i myndigheternas

verksamhet, oavsett om den enskilde använder sig av informationsteknik eller inte.

1.4 Betydelsen av kunskap om offentlighetsprincipen

1.4.1 Inledning

I sitt handlingsprogram för en förvaltning i demokratins tjänst tar regeringen, när det gäller den långsiktiga utvecklingen av förvaltningen, bl.a. upp åtgärder som tar sikte på öppenhet och insyn. Där anförs att regeringen kommer att genomföra en kampanj för att öka kunskapen och medvetenheten i samhället och bland de anställda i förvaltningen om offentlighetsprincipen och dess roll för öppenhet och demokrati. Arbetet skall pågå under åren 2000 och 2001 och ledas av en ordförande samt ett offentlighetsråd med företrädare för bl.a. stat, kommun och landsting.

Som ett led i det arbete som aviserades i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram beslutade statsrådet Britta Lejon den 17 maj 2000 att inrätta ett offentlighetsråd inom Justitiedepartementet. Syftet är att vägleda och medverka i en diskussion om prioritering av insatser i en kampanj inom stat, kommun och landsting med syfte att öka öppenhet inom offentlig sektor. Kampanjen skall ledas av en ordförande som utses av Justitiedepartementet. Ett sekretariat skall biträda ordföranden i det löpande arbetet med kampanjen. I projektplanen för kampanjen sägs att den bör inledas med en undersökning av vilka problem medborgare och andra i samhället ställs inför när de vill få tillgång till offentlig information. Parallellt med probleminventeringen bör andra insatser vidtas för att få ytterligare underlag till och stöd för genomförandet av kampanjen. Som exempel på en möjlig insats nämns bl.a. ett samarbete med Statens kompetens- och kvalitetsråd för att diskutera informations- och utbildningsinsatser på temat offentlighet och sekretess. I detta arbete bör enligt projektplanen ingå att diskutera behovet av allmänna och riktade insatser till olika persongrupper i statlig förvaltning. En annan insats är att utarbeta ett förslag till hur målen för offentlighetskampanjen kan följas upp.

1.4.2 Tidigare uttalanden

Data- och offentlighetskommittén (DOK) anförde i sitt betänkande Integritetsskyddet i informationssamhället 5 att offentlighetsprincipen måste skyddas och hållas levande om den skall kunna fylla sina syften (SOU 1988:64 s. 65 f.). Kommittén pekade på det stora behov av utbildning om offentlighetslagstiftningen som den funnit föreligga. Enligt kommittén var behovet sannolikt större än man från statsmakternas sida riktigt hade kunnat göra sig en föreställning om. En starkt bidragande orsak till att anställda i ansvarig ställning hos myndigheterna ansåg offentlighetsprincipen vara omgärdad av osäkerhet kunde enligt kommitténs uppfattning sökas i denna brist på utbildning och information om regelsystemet. Denna osäkerhet hade ett naturligt samband med att flertalet myndigheter och tjänstemän endast i undantagsfall ställdes inför problem med offentlighetsprincipens tillämpning. Enligt kommitténs uppfattning underströk bristen på erfarenhet genom praktiskt tillämpning behovet av en förbättrad utbildning såväl hos den handläggande personalen som hos ansvariga på högre nivå. Kommittén anförde att därav följde att man även på systemutvecklingsnivån saknade tillräckliga kunskaper på området.

I proposition 1990/91:60 anslöt sig departementschefen till uppfattningen att det behövdes mer information och kunskap om offentlighetslagstiftningen (s. 25 f.). Vidare erinrade departementschefen om att det i den senaste datapolitiska propositionen (prop. 1987/88:95, avsnitt 3.4) konstaterats att det aktuella regelsystemet på offentlighets- och sekretessområdet kunde vara svårt att tillämpa vid det fåtal tillfällen myndigheterna i stort hade anledning att befatta sig med det. I samma proposition hade frågan om åtgärder för att främja en god och effektiv användning av informationsteknik inom statsförvaltningen behandlats. Departementschefen hade där betonat (s. 20 ff.) bl.a. vikten av att myndigheterna såg kompetensutveckling i ADB-frågor som en lika viktig och nödvändig investering som investeringar i utrustning och programvara samt av att utbildningsbehoven behandlades som en del i den samlade investeringen i ett nytt utökat datorstöd. Vidare framhölls vikten av att myndigheternas ADB-system anpassades till offentlighetsprincipen och inte tvärtom.

När det gällde statsförvaltningens chefsutbildning hade departementschefen i den datapolitiska propositionen bedömt det som särskilt viktigt att öka kunskaperna om informationsteknologin hos denna personalkategori. Endast därigenom kunde man säkra

att verksamhetens krav blev styrande för ADB-stödets utformning. Viktiga inslag i utbildningen borde också vara kraven på offentlighet, sekretess, integritet och säkerhet i samband med ADB-användningen. Riksdagen hade anslutit sig till dessa uttalanden (FiU25, rskr. 293).

I prop. 1990/91:60 anförde departementschefen vidare att regeringen därefter gett Statskontoret i uppdrag att utforma en praktisk vägledning, som visar hur myndigheterna med bibehållna krav på offentlighet kan tillgodose krav på säkerhet och sekretess i sina ADB-system (s. 26). Statskontoret hade i december 1989 redovisat sitt arbete i tre separata häften, som hade karaktären av allmänna råd (Offentlighet & ADB, 1989:41-43). Enligt departementschefen borde Statskontorets allmänna råd och handledning i ADB-säkerhetsfrågor ge myndigheterna en god vägledning vid tillämpningen av bl.a. TF:s och sekretesslagens regler om offentlighetsprincipen och ADB. Departementschefen ansåg att de i hög grad borde ge kunskaper på olika nivåer inom statsförvaltningen om ADB-frågor och om offentlighetsprincipens innehåll.

1.4.3 Utbildningsbehovet i dag

I våra direktiv anges att syftet med den översyn av offentlighetsreglerna som kommittén skall göra är att förstärka offentlighetsprincipen genom att säkerställa att den kan tillämpas under nya förutsättningar.

Vi vill inledningsvis instämna i DOK:s uttalande om att offentlighetsprincipen måste skyddas och hållas levande om den skall kunna fylla sina syften. Detta är i högsta grad relevant när det gäller offentlighetsprincipens tillämpning i informationssamhället. Som redan påpekats ovan ger informationstekniken upphov till ett enormt flöde av information. Användningen av IT som ett lagringsmedium för information innebär vidare att åtgärder måste vidtas i ett tidigt skede för att ett visst informationsinnehåll på ett önskat sätt skall kunna lagras och återsökas samt kommuniceras. Annars finns en risk för att offentlighetsprincipens tillämpning vid den enskilda myndigheten i praktiken anpassas till datasystemen och inte tvärtom (jfr ovan ang. den datapolitiska propositionen 1987/88:95). Nämnade egenskaper hos informationstekniken innebär således att det finns ett särskilt behov av att hålla en hög

beredskap för att såväl skydda offentlighetsprincipen som hålla den levande.

En nödvändig åtgärd för att förstärka offentlighetsprincipen i IT-samhället är därför att säkerställa att såväl enskilda tjänstemän som anställda på ledningsnivå har god kännedom om offentlighetsreglerna och om hur de skall tillämpas i praktiken. En självklar utgångspunkt för vår översyn av gällande offentlighetsregler är därför att reglerna skall vara så tydliga och enkla att tillämpa som möjligt. En förenklad regelstruktur kan dock inte som ensam åtgärd resultera i en ökad kunskap hos anställda inom förvaltningen om offentlighetsreglerna och deras tillämpning. Vi har under vårt utredningsarbete erfarit att det, oaktat de åtgärder i form av Statskontorets arbete som redovisats i föregående grundlagsärende, fortfarande finns ett stort behov av utbildning om offentlighetsreglerna inom förvaltningen. Trots att en ändring av grundlagsreglerna gjordes för snart tre decennier sedan i syfte att göra det klart att handlingsoffentligheten också omfattar ADB- och andra upptagningar, finns ännu stora brister när det gäller myndigheters insikt om att också upptagningar i myndigheters datasystem utgör allmänna handlingar. De uttalanden om behovet av utbildning om offentlighetslagstiftningen som gjordes i föregående grundlagsärende har således i hög grad giltighet också i dag. Som omvittnats ovan går nu den informationstekniska utvecklingen med rasande fart och steget till en helt elektronisk förvaltning är inte långt borta. Det är därför av stor betydelse att nödvändiga utbildningsinsatser vidtas inom en snar framtid. I annat fall finns en påtaglig risk för att allmänhetens möjligheter till insyn kommer att minska. En sådan utveckling skulle således kunna innebära att förvaltningens användning av informationsteknik medför en försvagning av offentlighetsprincipen.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts ser vi det som positivt att regeringen har påbörjat en offentlighetskampanj med syfte att öka kunskapen och medvetenheten i samhället och bland de anställda i förvaltningen om offentlighetsprincipen och dess roll för öppenhet och demokrati. Enligt vår uppfattning bör kampanjens tänkta samarbete med Statens kompetens- och kvalitetsråd resultera i riktade utbildningsinsatser för såväl enskilda tjänstemän som anställda på ledningsnivå. Utbildningsinsatserna bör naturligtvis i första hand avse de grundläggande reglernas innehåll och hur de skall tillämpas i praktiken. Enligt vår uppfattning finns det dock ett behov av att man i utbildningen också sätter verksamheten vid den egna myndigheten i fokus. Offentlighetsprincipens roll och

särställning i myndighetens informationsverksamhet i stort bör därvid lyftas fram och tydliggöras. Vidare måste utbildningsinsatser vidtas på ledningsnivå så att myndigheten kan fungera som kravställare gentemot sin leverantör av IT-system (se vidare avsnitten 6.3.1 och 6.3.2.4 nedan).

2 Begreppet handling

2.1 Inledning

Som framgått ovan anger våra direktiv (dir. 1998:32) inte några särskilda problem med gällande lagstiftning som kommittén åläggs att lösa. I direktiven till Datalagskommittén (dir. 1995:91) angavs däremot att kommittén särskilt skulle överväga om begreppet handling i TF är ändamålsenligt eller om det borde ersättas.

Med utgångspunkt i Datalagskommitténs arbete och direktiven för detta har vi valt att undersöka om begreppet "handling" i 2 kap. TF är ändamålsenligt i relation till en offentlighetsinsyn som skall kunna fungera under nya förutsättningar och vilka konsekvenserna för offentlighetsinsynen kan bli med en förändrad begreppsapparat.

2.2 Allmänt om begreppet handling

2.2.1 Lagtexten

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF förstås med handling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

2.2.2 Bakgrund

Allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar har funnits grundlagsreglerad i Sverige ända sedan 1766 års tryckfrihetsförordning. Till en början tog denna rätt sikte på alla typer av skriftliga framställningar. I 1949 års TF tillades att med handling avsågs även karta, ritningar och bild. Enligt förarbetena till denna lagändring avsåg man härmed inte att göra någon ändring i vad som

redan tidigare gällt, utan endast att göra ett förtydligande (prop. 1948:230 s. 121 och 125). I förarbetena anfördes att för att begreppet handling skulle erhålla nödig fasthet samt för att osäkerhet om dess räckvidd inte skall uppkomma, borde detta begrepp bygga på att alla hos statlig eller kommunal myndighet förvarade handlingar är allmänna, vare sig de inkommit till myndigheten eller blivit upprättade där.

Det väsentliga hos en handling är dess *betydelseinnehåll*. Emellertid måste detta innehåll också vara fixerat på något slags medium (Alf Bohlin, Allmänna handlingar 1988, s. 63). Regeringsrätten uttryckte i rättsfallet RÅ 1971 ref 15 saken så, att man har att göra med en handling, så snart fråga är om "en form för att lagra och bevara upplysningar". Sättet för framställningens tillkomst saknar alltså betydelse för frågan om dess karaktär av handling och inte heller fästs något direkt avseende vid det material varpå informationen samlats, förutsatt att informationen och inte materialet är det huvudsakliga (prop. 1975/76:160 s. 120).

Inte heller läggs det någon direkt vikt vid framställningens kvalitet eller skick. Även preliminära utkast liksom ofullständiga anteckningar är att anse som handlingar (Bohlin a.a., s. 64). I äldre lagförarbeten har hävdats att framställningen måste vara av viss beskaffenhet för att över huvud taget kunna betecknas som handling (1912 års bet. s. 174). Detta betraktelsesätt tog 1944 års tryckfrihetssakkunniga avstånd från och framhöll – under åberopande av det handlingsbegrepp av vidare innebörd som vunnit insteg i straff- och processrätten – att "från handlingsbegreppet" inte borde "uteslutas något skriftligt meddelande, i vilken form det än framträder" (SOU 1947:60 s. 73).

Eftersom en handlings egentliga funktion är att bära information, kommer i princip sådana typer av framställningar, vilkas huvudsyfte är att förmedla rent estetiska intryck, att falla utanför TF:s handlingsbegrepp (Bohlin, a.a. s. 63). Avgränsningen blir emellertid beroende av i vilket sammanhang föremålet förekommer. Framställningar eller upptagningar av konstnärlig art kan alltså utgöra handlingar i TF:s mening, om de har samband med myndighetens verksamhet.

2.2.3 Begreppen "handling" och "allmän handling"

2.2.3.1 Inledning

Begreppet "handling" utgör själva grunden för handlingsoffentligheten. I denna mening är handlingsoffentligheten utan begränsningar, dvs. den innefattar varje informationsinnehåll hos myndigheten som fixerats på något slags medium, oavsett i vilken form det än framträder. Begreppet "allmän handling" utgör en begränsning i handlingsoffentligheten. Det har ingen annan betydelse när det gäller själva den grundläggande definitionen av "handling". I stället syftar den till att skilja ut de handlingar som har nått ett sådant handläggningsstadium att de skall betraktas som "allmänna" (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 33).

2.2.3.2 Lagtexten

Enligt 2 kap. 3 § första stycket andra meningen TF är en handling allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

2.2.3.3 Inkommen eller upprättad handling

En handling skall enligt 2 kap. 3 § första stycket TF anses som antingen inkommen eller upprättad hos myndigheten för att vara "allmän". När handlingen har nått någon av dessa handläggningsstadier är den alltså en "allmän handling".

Av 2 kap. 6 § första stycket TF framgår att i princip alla till en myndighet inkomna handlingar är att anse som allmänna. Redan genom att komma in till myndigheten har alltså handlingen uppnått det handläggsstadium som innebär att den skall anses som allmän, oavsett i vilket skick den har kommit in. Det har alltså ingen betydelse om den ur avsändarens synpunkt framstår som en färdig produkt eller enbart som ett utkast eller liknande (Bohlin, a.a. s. 57).

I 6 § andra och tredje styckena har undantag dock föreskrivits för vissa särskilda typer av handlingar. Tävlingskrift, anbud eller annan sådan handling blir allmän vid en viss senare tidpunkt än då den kom in till myndigheten (andra stycket). Vidare finns ett undantag för handlingar som har återkommit till en myndighet efter teknisk bearbetning eller lagring (tredje stycket).

Av 2 kap. 4 § framgår vidare att privata brev, dvs. som till sitt innehåll rör personliga förhållanden hos den som har befattning vid en myndighet, inte är att anse som en allmän handling.

I 7 § regleras i vilka fall en av myndigheten själv framställd handling skall anses upprättad och därmed allmän. Genom ordet "upprättad" har man velat markera att handlingen blir allmän först då den föreligger i sitt definitiva skick. Innan dess utgör den myndighetsinternt arbetsmaterial (Bohlin, a.a. s. 66). Enligt huvudreglerna i 7 § första stycket anses en handling upprättad i första hand när den har expedierats. Det krävs ingen mer formbunden åtgärd för att en handling skall anses expedierad. Utgångspunkten är att handlingen har expedierats så snart den har avsänts från myndigheten (Bohlin, Allmänna handlingar, s. 141). Det är dock inte helt nödvändigt att handlingen verkligen sänds iväg från myndigheten, utan den anses också expedierad i de fall då den hålls tillgänglig för avhämtning hos myndigheten (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 67). Det sistnämnda torde t.ex. innebära att en handling som myndigheten lägger ut på sin hemsida via Internet i allmänhet blir "expedierad" och därmed en allmän handling i och med detta, om inte handlingen redan dessförinnan har varit att betrakta som allmän. I flertalet fall har ju den som "besöker" hemsidan möjlighet att skriva ut eller "ladda ned" till sin egen dator den information som finns på hemsidan. Saknas sådan åtkomlighet till informationen, torde en handling som lagts ut på en hemsida ändå vara att betrakta som upprättad och därmed allmän enligt någon av de övriga huvudreglerna i 2 kap. 7 § första stycket TF (se nedan).

Av 2 kap. 7 § första stycket framgår vidare att en handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilken den hör har slutbehandlats. Har handlingen varken expedierats eller hör till ett visst ärende, blir den upprättad när den har justerats eller på annat sätt färdigställts av myndigheten.

Från huvudreglerna i 7 § första stycket finns undantag i andra stycket. Dessa undantag tar sikte på vissa kategorier av handlingar. Det gäller för det första diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande (1). Ett annat undantag tar sikte på dom och annat beslut, samt protokoll och annan handling som hör till sådant beslut (2). Vidare finns ett undantag för annat myndighetsprotokoll och därmed jämförliga anteckningar (3).

I 2 kap. 9 § TF finns vidare undantag från reglerna i 7 § om upprättad handling när det gäller dels minnesanteckningar, dels s.k.

mellanprodukter. Minnesanteckningar blir allmänna handlingar endast om de har antingen expedierats eller arkiverats. Detsamma gäller s.k. mellanprodukter, dvs. utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelser. Här har dock ordet "expediering" getts en speciell juridisk innebörd. En mellanprodukt anses nämligen inte expedierad och därmed allmän även om den har överlämnats till någon utomstående, om detta har skett uteslutande i samrådssyfte (Bohlin a.a. s. 84). Om det är en myndighet som har konsulterats, anses mellanprodukten inte heller som inkommen till den myndigheten. Detsamma gäller när handlingen återkommer till myndigheten som har utarbetat den (Bohlin a.a. s. 65).

2.2.3.4 Generella undantag från begreppet "allmän handling"

Enligt 2 kap. 10 och 11 §§ TF undantas vissa kategorier av handlingar generellt från begreppet "allmän handling"

I 2 kap. 10 § finns ett undantag som ansluter till undantaget från huvudregeln om inkomna handlingar i 2 kap. 6 § tredje stycket TF. Det innebär att en handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning, inte utgör allmän handling hos den myndigheten.

Bestämmelsen i 2 kap. 11 § första stycket TF innehåller en uppräkningslista av vissa kategorier av handlingarna som generellt undantas från att utgöra allmän handling. Det första undantaget tar sikte på fall då en myndighet bedriver verksamhet som innefattar befordran av meddelanden (1). Därefter följer ett undantag för de fall då myndighet bedriver tidnings- eller tidningsutgivningsverksamhet, som syftar till att undvika kollision mellan reglerna om handlingsoffentlighet och reglerna om anonymitetsskydd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (2). Vidare undantas handling som ingår i bibliotek eller som enskild har tillfört allmänt arkiv (dvs. arkivmyndighet) uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål (3). Enligt samma bestämmelse kan privata handlingar överlämnas även till annan myndighet (än allmänt arkiv) och överlämnandet kan göras även av annan än enskild. För att handlingen skall behålla sin privata natur förutsätts att handlingen har överlämnats till myndigheten uteslutande för sådant ändamål som nyss angetts. Från regeln om bibliotek undantas dock i 11 § andra stycket databaser som en myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet. Handlingar i sådana databaser anses alltså som allmänna. Den s.k.

biblioteksregeln kommer att behandlas mer utförligt i ett senare avsnitt (se avsnitt 4.3.3).

2.3 Framställningar i skrift eller bild

Av 2 kap. 3 § första stycket TF framgår att med handling förstås för det första framställningar i skrift eller bild, s.k. konventionella handlingar. Härvid åsyftas handlingar i traditionell bemärkelse, dvs. som kan uppfattas visuellt utan hjälp av teknisk apparatur (Bohlin, a.a. s. 64). Som handling betraktas alltså alla typer av skriftliga framställningar, såsom promemorior, tabeller och blanketter. När det gäller framställningar i bild uppställs inget krav på att framställningen skall vara försedd med text, utan också rena bilder t.ex. röntgenbilder och fotografier, utgör handlingar (jfr t.ex. JO 1969 s. 313 och JO 1986/87 s. 195).

Som framgått ovan är det inte av något direkt intresse vilket material en framställning har som underlag eller framställningens kvalitet eller skick. Det är för handlingsbegreppet likaså oväsentligt om en text har framställts för hand, genom stencilering, tryckning eller på annat sätt.

2.4 Upptagning

2.4.1 Bakgrund

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF förstås med handling också upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Det som kännetecknar en upptagning är följaktligen att den inte kan uppfattas eller förstås utan något tekniskt hjälpmedel.

Utvecklingen på det tekniska området ledde så småningom till att myndigheterna fick tillgång till andra medel än framställningar i skrift eller bild för att samla och lagra information. Den automatiska databehandlingen (ADB) började vinna insteg i allt fler verksamhetsgrenar under 1960-talet, bl.a. i statsförvaltningen. Också andra typer av mekaniska och elektromagnetiska upptagningar har kommit att fungera som informationsbärare. De frågor som härigenom kommit att bli aktuella för lagstiftaren har gällt huruvida de tekniska upptagningarna skall omfattas av offentlighetsregleringen och om de skall ses som handlingar i TF:s mening (Bohlin, Allmänna handlingar s. 65).

Genom Regeringsrättens praxis utvidgades sedermera handlingsbegreppet och som handlingar kom att betraktas de magnetband, vilka SCB:s centrala företagsregister bestod av (RÅ 1965 ref 25), liksom ett magnetbandregister som fördes av en länsstyrelse (RÅ 1971 ref 15). I det senare fallet framhöll Regeringsrätten särskilt att ordet handling inte skulle ges en så begränsad betydelse att det inte omfattade en sådan upptagning som det var fråga om i målet. Om en dylik upptagning inte ansågs vara en handling i grundlagens mening, skulle enligt Regeringsrätten den av teknikens utveckling betingade nya ordningen för lagring av upplysningar medföra en stark begränsning i den principiellt fria tillgång till myndigheternas handlingar, som varje svensk medborgare är tillförsäkrad enligt TF.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) kom dock i sitt betänkande Data och integritet (SOU 1972:47) till slutsatsen att de för handlingar givna reglerna i 2 kap. TF inte borde tillämpas på ADB-upptagningar. Kommittén framhöll att datatekniken var ett från tidigare metoder artskilt sätt att bevara uppgifter och därför krävde sin egen lagtekniska reglering (s. 55). OSK föreslog att regleringen beträffande datamedier i stället så långt som möjligt gjordes parallell med regleringen av handlingar (s. 72 f.). Detta förutsatte enligt kommittén att inte heller de nya reglerna tog sikte på själva informationen utan på ett konkret föremål, motsvarande handling. Ett konkret föremål, som på detta sätt kunde utväljas som regelns objekt, var enligt OSK den upptagning i vilken uppgifterna fixerats i ett minne, ett datamedium, exempelvis magnetband eller skivminne. Förslaget innebar att en uppdelning gjordes i reglerna i 2 kap. TF mellan olika slag av upptagningar beroende på om de var avsedda för ADB eller inte.

De ändringar som gjordes i 2 kap. TF i samband med 1974 års grundlagsärende kom dock i fråga om upptagningarna att innehålla en lösning som skilde sig från den som OSK föreslagit. Den lagtekniska lösningen blev att det i 2 kap. TF föreskrevs att kapitlets regler om handling *jämväl* skulle tillämpas på upptagning för ADB eller annan upptagning som kunde läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel. Någon skillnad gjordes alltså inte på ADB-upptagningar och andra upptagningar. Upptagningarna betraktades dock inte uttryckligen som handlingar.

I propositionen 1973:33 anförde departementschefen att det med hänsyn till angelägenheten att bibehålla handlingsbegreppet som objekt för offentlighetsprincipen var mindre lämpligt att, som OSK föreslagit, sidoställa ADB-upptagningar med handlingar och göra dem till föremål för en vidsträckt särreglering (s. 73). Han

konstaterade att det i praxis redan slagits fast att upptagningar för ADB i princip föll under TF:s handlingsbegrepp. Enligt hans mening fanns det inte någon anledning att vid en lagreglering under pågående översyn av TF gå ifrån denna praxis. Även om det visserligen rent språkligt var mindre tillfredsställande att låta upptagningar för ADB utgöra en form av handlingar, så kunde det inte anses föreligga något hinder från språklig synpunkt att samma bestämmelser som gäller för handling skulle tillämpas på upptagning för ADB. Departementschefen anförde vidare att den av OSK föreslagna uppdelningen mellan ADB-upptagningar och andra upptagningar torde redan kunna ge upphov till gränsdragningsvårigheter, och svårigheterna kunde komma att förstärkas i takt med den tekniska utvecklingen (s. 74). Han anförde att man därför så långt som möjligt borde låta samma regler gälla för alla slag av upptagningar som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel. Beträffande begreppet upptagning anförde departementschefen att det i och för sig vore önskvärt att ge begreppet en helt och hållet konkret innebörd, motsvarande begreppet handling (prop. 1973:33 s. 74 f.) Stora svårigheter uppstod emellertid när det gällde att finna ett lämpligt konkret objekt. Enligt hans mening borde i stället med upptagning avses "själva informationsinnehållet, dvs. den uppgift som har fixerats på det tekniska mediet". De olägenheter som kunde uppstå genom att upptagningsbegreppet därigenom fick en mer abstrakt innebörd än begreppet handling borde enligt departementschefen kunna lösas genom särskilda regler på vissa punkter.

År 1978 gjordes ytterligare ändringar i 2 kap. TF, varigenom upptagningarna kom att inordnas under handlingsbegreppet. Härigenom fick 2 kap. 3 § TF den lydelse paragrafen har i dag. I detta lagstiftningsärende utgick departementschefen från den definition av begreppet upptagning som han uttalat i proposition 1973:33. Efter ett kompletterande resonemang om när det föreligger en eller flera upptagningar definierade han begreppet upptagning enligt följande: "Varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter bör enligt min mening ses som en upptagning för sig" (prop. 1975/76:160 s. 89 f.). Det kan konstateras att begreppet upptagning därigenom gavs en definition med en än mer abstrakt innebörd.

2.4.2 Upptagning som informationsbärare

Den lagtekniska lösning som har valts för upptagningar innebär, precis som för konventionella handlingar, att mediet i sig är av underordnat intresse. Det från offentlighetssynpunkt intressanta är den på ett medium fixerade informationen. Beträffande konventionella handlingar kommer offentlighetsprincipen dock i realiteten att ta sikte på ett konkret, fysiskt objekt, nämligen det skrivna dokumentet eller bilden. Den som önskar att ta del av en konventionell handling får följaktligen ut handlingen också i en fysisk mening, dvs. informationsbäraren. Situationen blir emellertid en annan när det gäller upptagningar. När en upptagning, som är en allmän handling, skall lämnas ut på sätt som anges i 2 kap. 12 och 13 §§ TF blir det i allmänhet inte fråga om att tillhandahålla upptagningen i fysisk mening, utan för att kunna tillägna sig informationen måste man begagna särskilda tekniska anordningar. Det kan därför upplevas som något missvisande att i dessa fall tala om att handlingen (upptagningen) lämnas ut (jfr Bohlin, Allmänna handlingar s. 66). I och med att lagstiftaren valt en definition av begreppet upptagning, som utgår från "informationsinnehållet", är det rätteligen informationen som sådan – sålunda inte det tekniska mediet – som är att betrakta som en handling.

Den avfattning begreppet upptagning har fått i 2 kap. TF utesluter dock inte att en begäran om att få ta del av en allmän handling tar sikte på en upptagning i fysisk mening, t.ex. en viss CD-romskiva eller en videofilm. Att en myndighet exempelvis endast har tillgång till själva det fysiska datamediet, men saknar datorutrustning, hindrar inte att en upptagning skall anses förvarad hos myndigheten (jfr prop. 1975/76:160 s. 89).

Begreppet "teknisk upptagning" förekommer i andra sammanhang i TF (t.ex. 1 kap. 7 §) samt i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Avsikten har här varit att ge begreppet en definition som är utformad med 2 kap. 3 § TF som förebild (SOU 1997:49 s. 206 f.).

2.5 Avgränsningsfrågor

Ett problem som har påtalats när det gäller grundbegreppen i 2 kap. 3 § TF i relation till handlingsoffentligheten har ansetts vara hur man skall avgränsa föremålet för insyn, eller med andra ord; hur skall man skilja en handling från en annan? Vad är det

egentligen man kan begära att få tillgång till? Problemen har särskilt ansetts ha samband med begreppet upptagning och torde ha sin utgångspunkt i det som behandlats ovan, nämligen svårigheten att i elektronisk miljö finna ett lämpligt konkret objekt för offentlighetsinsynen, motsvarande den konventionella handlingen.

Data- och offentlighetskommittén (DOK) konstaterade i sitt betänkande *Integritetsskyddet i informationssamhället 5* (SOU 1988:64 s. 84) att handlingsbegreppet inte heller är helt entydigt när det gäller konventionella handlingar. Lösningen på dessa avgränsningsproblem hängde enligt kommittén dock samman med tolkningen av begreppet handling enligt allmänt språkbruk och i viss utsträckning enligt juridiskt språkbruk. I betänkandet hänvisades härvid till IRI-rapport 1988:1, utarbetad inom Institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet.

I fråga om ADB-upptagningarna hänvisade DOK också till IRI-rapporten, där det konstaterats att avgränsningsfrågorna hade betydelse på ett helt annat sätt, vilket lett till att själva grundbegreppen i TF kommit att ifrågasättas. I rapporten anfördes att sambandet mellan fysisk och logisk enhet lösts upp vid elektronisk databehandling (s. 66). Den traditionella, tröga informationsbehandlingsmiljön hade övergått till en dynamisk och flexibel miljö, präglad av stora datasamlingar med varierande möjligheter till bearbetning och fjärråtkomst från ett stort antal bildskärms-terminaler. I rapporten gjordes vidare en analys av om det inom datatekniken fanns någon teknisk grundenhet, som kunde fylla kravet på att ge en entydig avgränsning som svarade mot den som en konventionell handling ger. Man besvarade denna fråga med "nej" och konstaterade att sökandet efter en sådan ADB-teknisk enhet är lika fåfängt som sökandet efter de vises sten. Detta sades bero på att alla försök till avgränsning ovanför s.k. bitar (binary digits = ettor och nollor) har ett drag av godtycke eller tillfällighet över sig.

DOK kom till den ståndpunkten, på grundval av de i rapporten förda resonemangen, att en förändring av TF:s grundbegrepp eller rent av införandet av en ny begreppsapparat inte skulle bidra till lösningen av de problem man ville komma till rätta med (SOU 1988:64 s. 85). Oavsett vilka begrepp man använde sig av i stället för upptagning, skulle enligt kommittén samma problematik komma att kvarstå från offentlighetssynpunkt.

I proposition 1990/91:60 delade föredragande statsrådet DOK:s uppfattning att svårigheterna med ADB-upptagningarna i den

praktiska tillämpningen av offentlighetsprincipen inte borde lösas genom någon genomgripande ändring av de grundläggande bestämmelserna i 2 kap. TF (s. 21). Något sådant förslag lämnades därför inte.

2.6 Datalagskommitténs förslag

Datalagskommittén föreslog att grundbegreppet för offentlighetsinsynen i 2 kap. TF skulle vara "allmän uppgift" i stället för "allmän handling" (SOU 1997:39 s. 493). Sådana uppgifter som förvaras hos myndigheten i handlingar eller databaser skulle vara allmänna. Kommittén anförde att genom den föreslagna konstruktionen behöll man handlingsbegreppet samtidigt som man införde de nya teknikneutrala begreppen uppgift och databas.

I sina överväganden framhöll kommittén att det fick anses närmast självklart att det inte är handlingen i sig som är det intressanta från offentlighetssynpunkt utan innehållet – uppgifterna däri (s. 497 f.). Uppgifterna hade enligt kommittén alltid varit det centrala för offentlighetsprincipen medan handlingsbegreppet fungerat som en praktisk avgränsare för insynsrätten. Motsvarande avgränsning för de elektroniska handlingarna kunde enligt kommittén inte sägas ha fungerat lika bra, utan hade medfört svårförståeliga juridiska konstruktioner, såsom t.ex. "potentiella handlingar" och sammanblandning av olika rutiner. Vidare konstaterade kommittén att en av utgångspunkterna vid tillkomsten av sekretesslagen var att regleringen ansågs bli klarast och mest lättillämpad om sekretessen fick avse den berörda uppgiften som sådan, oberoende av om den fanns dokumenterad i en allmän handling eller inte. Samma resonemang borde enligt kommittén delvis vara möjligt att applicera på problemet med handlingar och upptagningar i 2 kap. TF.

Kommittén anförde vidare att uppgiftsbegreppet är teknik neutralt. Kravet på förvaring för att en uppgift enligt förslaget skulle anses som allmän var enligt kommittén tillräckligt för att utesluta "tänkta" eller muntligen meddelade uppgifter. Därutöver framhöll kommittén att begreppet "uppgift" har högre detaljgrad än handling.

En reglering som innebär att var och en har rätt att ta del av uppgifter som förvaras hos en myndighet borde enligt kommittén konkretiseras för att kunna tillämpas i praktiken (s. 500). I syfte att förenkla och förtydliga borde regleringen därför även i fort-

sättningen knyts till vissa lagringsenheter. Kommittén anförde vidare att det i en digital miljö är naturligt att anknyta dels till uppgifterna lagrade i sin grundform, dels till de tekniska hjälpmedel som finns för att göra uppgifterna läsbara. Den gällande regleringen, som enligt kommittén tog sikte på de hypotetiska uppgiftskonstellationer som kan produceras med utgångspunkt från register – s.k. potentiella handlingar – framstod emellertid som alltför svårbegriplig. Kommittén menade att lagstiftaren hade dolt vissa frågor inom ramen för begreppet upptagning. Enligt kommitténs mening borde frågor om vad som i egentlig mening förvaras och om vilka sök- och sammanställningsmöjligheter som föreligger behandlas öppet och inte blandas samman.

Som framgått ovan skulle enligt kommitténs förslag lagringsenheterna för de "allmänna uppgifterna" utgöra handlingar eller databaser. Med handling avsåg kommittén en specifik samling uppgifter, nämligen sådana som har ett bestämt innehåll, oavsett om den förekom på papper eller i elektronisk form (s. 502 f.). Kommittén anförde att innehållet oftast har bestämts av utställaren och skall inte förändras. Begreppet "databas" skulle enligt kommittén få beteckna sådana uppgiftssammanställningar som inte är handlingar och som typiskt sett har förberetts för införing, sökning och sammanställningar såväl på manuell som elektronisk väg (s. 504).

2.7 Våra överväganden

Kommitténs bedömning: Begreppet "handling" bör behållas som det centrala grundbegreppet i 2 kap. TF. Det avgörande skälet härför är att offentlighetsinsynen också i fortsättningen bör syfta till att förmedla ett visst informationsinnehåll som finns hos en myndighet till allmänheten, oavsett vilket medium som är bärare av detta informationsinnehåll, och i oförvanskat skick. I rättstillämpningen har handlingsbegreppet vidare visat sig flexibelt och oberoende av teknikens utveckling. Även begreppet "allmän handling" och kriterierna för detta begrepp bedöms vara väl fungerande i en handlingsoffentlighet som syftar till att vara så teknikneutral som möjligt. Detsamma gäller de generella undantagen från begreppet "allmän handling".

Sammanfattningsvis saknas det skäl att göra några egentliga förändringar i grundbegreppen i 2 kap. TF.

2.7.1 Allmänt om begreppet handling

Det som kännetecknar handlingsoffentligheten enligt 2 kap. TF är att det från offentlighetssynpunkt intressanta är den information som har fixerats på ett medium. Mediet i sig är däremot av underordnat intresse. Som framgått av redovisningen ovan har en handling tillkomst eller det material som informationen har samlats på ingen väsentlig betydelse för insynsrätten, ej heller handlingens kvalitet eller skick. Begreppet handling i 2 kap. TF skall alltså inte ges en mer begränsad innebörd än vad Regeringsrätten uttryckte i rättsfallet RA 1971 ref 15, nämligen "en form för att bevara och lagra upplysningar".

Som motiv för att byta "allmän handling" mot "allmän uppgift" som grundbegrepp för offentlighetsinsynen enligt 2 kap. TF anförde Datalagskommittén att uppgifterna alltid hade varit det centrala för offentlighetsprincipen, medan handlingsbegreppet har fungerat som en praktisk avgränsare för insynsrätten. Att beskriva handlingsbegreppet på detta sätt är det dock enligt vår mening att ge begreppet en alltför prosaisk och delvis missvisande innebörd. Det kan uppfattas som att man vill knyta begreppets funktion till själva mediet, dvs. till bäraren av informationen. Som framgått av redovisningen ovan är dock mediet i sig av underordnat intresse när det gäller rätten till insyn enligt 2 kap. TF. Det centrala i denna insynsrätt är i stället att det är ett informationsinnehåll i en viss form som skall tillhandahållas allmänheten, och inte uppgifterna "in abstracto". Detta informationsinnehåll skall förmedlas utan översättning eller annan bearbetning av tjänstemän (jfr Hovrättens över Skåne och Blekinge remissvar över Datalagskommitténs förslag, s. 11). Vilket medium som är bärare av informationsinnehållet saknar betydelse, likaså framställningens kvalitet och skick. Försök att ge handlingsbegreppet en mer begränsad och därmed "osjälvständig" innebörd tillbakavisades, som framgått ovan, redan av 1944 års tryckfrihetssakkunniga (se avsnitt 2.2.2).

Enligt vår mening är handlingsbegreppets funktion av att utgöra en garanti för att objektiv information kan förmedlas från myndigheterna till allmänheten, där alltså möjlighet till påverkan av tjänstemän och andra myndighetsutövare saknas, ett oerhört väsentligt inslag i offentlighetsprincipen. Om begreppet handling skall överges, måste man alltså vara medveten om att man därmed också mister denna funktion hos insynsrätten. Som vi har uppfattat det bygger hela systematiken i 2 kap. TF på att begreppet också har denna självständiga innebörd och funktion. Vidare kan konstateras

att utformningen av de för insynsrätten nödvändiga stödsystemen – reglerna om registrering och arkivvård – utgör en naturlig följd av att offentlighetsinsynen har denna innebörd.

Att byta ut handlingsbegreppet mot ett uppgiftsbegrepp innebär att man ger insynsrätten ett helt nytt fokus, vilken i sin tur får återverkningar i insynsrättens alla led. Med ett uppgiftsbegrepp som det centrala för offentlighetsinsynen förlorar man sambandet till att insynsrätten skall ta sikte på ett visst informationsinnehåll. Begreppet uppgift ger ju i sig inga anvisningar om i vilket sammanhang eller i vilken form uppgiften skall lämnas för att omfattas av insyn. Det kan vara fråga om såväl uppgifter som har materialiserats i någon form som muntliga uppgifter eller uppgifter som endast existerar i någons medvetande. Att uppgift har valts som grundbegrepp i sekretesslagen (1980:100, SekrL) är således naturligt, eftersom sekretessreglerna syftar till att förhindra att vissa uppgifter som förekommer hos myndigheterna "röjs". I vilket sammanhang de förekommer är således inte väsentligt ur sekretessperspektiv. Att handlingsbegreppet i 2 kap. TF och begreppet "uppgift" i SekrL har olika syften får bl.a. till följd att det inte är tillåtet att undanhålla en hel allmän handling p.g.a. att den innehåller några sekretessbelagda uppgifter. För sekretessen är det tillräckligt att den hemliga uppgiften "maskeras". Däremot är det viktigt för rätten till insyn enligt 2 kap. TF att den sökande får se resten av handlingen, så att det framgår i vilket sammanhang den hemliga uppgiften förekommer.

Naturligtvis kan man tänka sig en insynsrätt enligt 2 kap. TF där föremålet för insyn är "uppgift". I sådant fall får man emellertid lägga fast helt nya grunder för regler om registrering och arkivvård, i den mån man anser att sådana regler tjänar något syfte. Vid en renodlad offentlighetsinsyn knuten till "uppgifter" kan det å andra sidan hävdas att sådana regler inte längre fyller någon funktion, eftersom det inte finns något behov av att dokumentera i vilket sammanhang en viss uppgift har förekommit hos myndigheten. Insynsrätten tar ju i sådant fall sikte på uppgiften bortsett från detta sammanhang. Datalagskommittén diskuterade om insynsrätten kunde knytas direkt till begreppet "allmän uppgift" eller om man måste tänka sig någon form av påbyggnad (s. 499 f.). Som framgått fann kommittén för egen del att en sådan påbyggnad fortfarande behövdes, varför begreppen "handling" och "databas" skulle införas för att utgöra förvaringsplatser för uppgifterna.

Enligt vår uppfattning bör offentlighetsprincipen alltså syfta till att förmedla ett visst informationsinnehåll som finns hos en

myndighet till allmänheten, oavsett vilket medium som är bärare av detta informationsinnehåll, och i oförvanskat skick. Genom att ha kvar handlingsbegreppet som det centrala för insynsrätten enligt 2 kap. TF bibehålls funktionen av en objektiv förmedlare av myndigheternas informationstillgångar. Vi anser att detta utgör ett tungt vägande skäl för att behålla handlingsbegreppet. Naturligtvis kan man pröva om ett annat begrepp skulle kunna ha samma innebörd och funktion. Hovrätten över Skåne och Blekinge anförde i sitt remissvar över Datalagskommitténs förslag att man kanske kunde använda den övergripande termen framställning (s. 11). Då skulle man komma ifrån olägenheten med handling som grundbegrepp, men likväl anknyta till myndigheternas informationstillgångar i den form de förekommer hos icke mänskliga informationsbärare. Man skulle därmed kunna beskriva offentlighetsprincipen som en rätt att ta del av "allmänna handlingar och andra allmänna framställningar". Vi kan hålla med om att man härigenom skulle komma ifrån olägenheten med att man enligt vanligt språkbruk förmodligen lägger en annan och mer begränsad betydelse i begreppet handling jämfört med hur det skall uppfattas i 2 kap. TF. Av avgörande betydelse är dock enligt vår mening att det sedan länge är handlingsbegreppet som har varit det centrala för insynsrätten i 2 kap. TF. Begreppet i sig har inte heller ställt till med problem i rättstillämpningen. Regeringsrättens praxis visar tvärtom att begreppet medger en flexibel tillämpning och är oberoende av teknikens utveckling. Mot denna bakgrund anser vi att handlingsbegreppet bör bytas ut av språkliga skäl endast om det står helt klart att ett synonymt begrepp innebär fördelar i språkligt hänseende. Vi ser emellertid svårigheter med att hitta såväl ett helt synonymt begrepp som att vara säkra på att man verkligen uppnår en språklig vinst.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser vi således inte att det finns några skäl att byta ut handlingsbegreppet mot något annat centralt begrepp för insynsrätten enligt 2 kap. TF. Vi anser tvärtom att tunga skäl talar för att begreppet handling skall behållas. Skall begreppet ändå överges måste det vara en följd av att andra och därtill tvingande skäl kräver detta.

2.7.2 Avgränsningsfrågor

2.7.2.1 Inledning

Som framgått av redovisningen ovan har de problem som påtalats när det gäller grundbegreppen i 2 kap. TF framför allt gällt hur man skall avgränsa föremålet för insyn, dvs. hur man skall skilja en handling från en annan. Problemen har i huvudsak ansetts ha samband med begreppet upptagning. Att avgränsningsfrågorna när det gäller upptagningarna har ansetts som ett särskilt problem torde i sin tur ha samband med önskemålet om att finna ett konkret föremål eller i vart fall konkreta kriterier att knyta insynsrätten till, i stället för den abstrakta definition som begreppet upptagning har getts i förarbetena (se avsnitt 2.4.1 ovan).

När det har diskuterats hur avgränsningsproblemen rörande upptagningarna skall lösas har detta ofta gjorts till en fråga om fixering av information kontra tillgänglighet (jfr SOU 1988:64 s. 88 ff.). Att låta en fixeringsprincip få genomslag har ansetts innebära att tillämpning av en tillgänglighetsprincip i sådant fall utesluts. Tillgänglighetsprincipen har i dessa sammanhang beskrivits innebära att "varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter" skall vara att betrakta som en handling (jfr prop. 1975/76:160 s. 90). Eftersom man i dessa diskussioner har ansett att tillgänglighetsprincipen är det som också i fortsättningen skall gälla, har man avvisat fixeringstanken. Ett avgörande skäl för detta tycks ha varit att tillämpning av en fixeringsprincip har ansetts innebära att man måste avstå från en del av de möjligheter som datatekniken innefattar. Man var också rädd för att en lagreglering utifrån en sådan princip skulle leda till att man avskärmade sig från verkligheten och att en diskrepans skulle uppstå mellan det lagtekniska begrepp som man ville använda sig av och den informationshantering som faktiskt sker i datorsammanhang (jfr SOU 1988:64 s. 92). Senare års diskussioner om handlingar i elektronisk miljö ger dock vid handen att det är fullt möjligt att resonera i "fixeringstermer" utan att man för den sakens skull fjärrmar sig från hur man i dag vill beskriva informationshantering i IT-miljö. Detta synsätt innebär vidare att den ena principen inte behöver utesluta den andra.

2.7.2.2 Handlingar i elektronisk miljö

På senare tid har det förts diskussioner på många håll när det gäller handlingar i elektronisk miljö. Utgångspunkten har många gånger varit de funktioner databehandling av uppgifter i olika sammanhang har varit tänkta att ha, t.ex. att skapa elektroniska handlingar eller elektroniska akter. Det nedan förda resonemanget är framförallt baserat på de diskussioner som förts av Redovisningskommittén i betänkandet *Översyn av redovisningslagstiftningen* (SOU 1997:157 s. 282–307) och av Riksarkivet i *Elektronisk dokumenthantering, en rättslig problemorientering*, rapport 2000:1.

Enligt vanligt språkbruk torde en beskrivning av en pappersbaserad eller en annan konventionell handling ta sin utgångspunkt i att en handling är en fysisk sak. Själva betydelseinnehållet, texten, kommer i en sådan beskrivning ofta i andra hand. Som framgått av redovisningen ovan är dock innebörden av begreppet "handling" i 2 kap. TF det motsatta, eftersom det väsentliga ur offentlighetssynpunkt är just betydelseinnehållet och bäraren av detta innehåll kommer i andra hand. När det gäller konventionella handlingar framstår emellertid sambandet mellan bäraren och betydelseinnehållet som så självklar att det inte spelar någon roll från vilken utgångspunkt beskrivningen av handlingen görs. Beskrivningen kommer ändå att handla om samma handling – handlingen "ser likadan ut" vid dess framställning (den lagrade formen) och vid ett lästillfälle (den läsbara formen).

När det gäller handlingar i elektronisk form saknas en del av de egenskaper som kännetecknar konventionella handlingar. Sambandet mellan informationsbärare och betydelseinnehåll är inte alls lika självklar som i fråga om konventionella handlingar, eftersom bärare och innehåll inte är knutna till varandra i samma lästa och varaktiga former. Handlingar i elektronisk form "ser inte likadana ut" i lagrad respektive läsbar form. Sådana handlingar utgör inte heller unika fysiska exemplar, dvs. det går inte att skilja ett original exemplar från en kopia när data överförs från en databärare till en annan. Det går inte heller i fråga om en handling i elektronisk form att på ett naturligt sätt finna något fysiskt föremål motsvarande vad som gäller för konventionella handlingar, dvs. som utgör det fysiska dokumentet, originalet osv. Den närmaste fysiska manifestationen man kan hitta är mönster av laddningar på en databärare (dvs. "ettor och nollor"). Det är därför mycket svårt att lösa avgränsningsfrågorna när det gäller

handlingar i elektronisk miljö med utgångspunkt i att man skall försöka finna ett konkret fysiskt föremål – en fysisk bärare – att knyta insynsrätten till. En sådan utgångspunkt leder ohjälpligt till att man hamnar i abstrakta och svårtillgängliga resonemang.

Det går dock att lösa avgränsningsfrågorna också i den elektroniska miljön utan att man behöver ge sig in på abstrakta resonemang. I senare års diskussioner tar beskrivningar av handlingar i elektronisk miljö ofta själva informationen till utgångspunkt såsom den avses att presenteras för läsaren. Man kan uttrycka det så att i denna miljö framträder en inriktning på produkter i stället för på processer. Som nämndes ovan utgör handlingar i elektronisk form emellertid inte några unika fysiska exemplar. Däremot kan man tala om *originalinnehåll*, om man har gett ett visst informationsinnehåll ett skydd så att det går att återskapa. En handling i elektronisk form kan med detta resonemang sägas utgöra resultatet av en funktion som en dator genererat, dvs. att det med lagrade data, databasprogram och andra datorprogram går att återskapa samma informationsinnehåll flera gånger. Det kan konstateras att något annat krav inte heller ställs på en handling i 2 kap. TF:s mening. Rätten till insyn tar ju sikte på ett visst informationsinnehåll, som har fixerats på ett medium. Det är detta informationsinnehåll som skall tillhandahållas en intresserad allmänhet. Mediet i sig är av underordnad betydelse.

För dagens IT-användare förefaller det antagligen ganska självklart att inte göra någon skillnad mellan t.ex. ett inkommet e-postmeddelande och ett meddelande som anlänt till myndigheten på traditionellt sätt, eftersom båda meddelandena fyller samma funktion. Att det ena meddelandet har distribuerats med data-teknik föranleder således inte att man betraktar detta meddelande som något särskilt i förhållande till det "traditionella" meddelandet. Regeringsrätten har också under 1998 och 1999 kommit med ett antal avgöranden där datatekniken i sig inte har medfört att rätten har fört några särskilda resonemang i fråga om insynsrätten enligt 2 kap. TF när det är fråga om elektroniska produkter som har funktionen av handlingar, dvs. som avser ett visst informationsinnehåll hos myndigheten (RÅ 1998 ref 44, RÅ 1999 ref 18 I och II samt ref 36, se vidare avsnitt 3.3.5.2).

Det kan dock konstateras att det är lätt att tanken leder fel när man i fråga om databehandling av uppgifter talar om termer som är vanliga i den konventionella miljön, t.ex. "handling" och "dokument". Det ligger nära till hands att man börja resonera kring konkreta objekt och fysiska föremål. Som konstaterats ovan blir

avgränsningsfrågorna emellertid då mycket svåra att lösa och man hamnar gärna i abstrakta och onaturliga resonemang. Offentlighetsinsynen enligt 2 kap. TF kräver inte heller att man ger sig in i sådana resonemang där siktet är inställt på att finna ett fysiskt föremål att knyta insynsrätten till. Denna insyn tar i stället sikte på ett visst informationsinnehåll hos myndigheten, som skall kunna säkras och återfinnas i oförvanskat skick. Det finns samband mellan informationsbärare och informationsinnehåll också i den elektroniska miljön, varför avgränsningsfrågorna går att lösa. En skillnad i förhållande till den konventionella miljön är dock att dessa samband inte är självklara – den vanlige användaren har t.ex. inte möjlighet att ”se” sambanden i ett system för dokumenthantering. Avgränsningsfrågorna måste därför lösas aktivt genom att myndigheten på förhand ger datasystemet de funktioner som man vill att det ska ha.

Ett tvingande skäl att gå ifrån handlingsbegreppet hade varit om informationstekniken i sig inte medgav att man kunde tala om ett informationsinnehåll som har fixerats på ett medium. Rätten till insyn skulle ju då inte kunna ta sikte på ett visst informationsinnehåll hos myndigheterna. I sådant fall hade ”uppgift” som centralt begrepp i 2 kap. TF förmodligen varit den nödvändiga lösningen. Som framgått av redogörelsen ovan tvingar dock informationstekniken i sig inte fram en sådan lösning, utan en offentlighetsinsyn baserad på handlingar – med den innebörd begreppet har i 2 kap. TF – är fullt möjlig också i elektronisk miljö.

2.7.2.3 Handlingsoffentlighetens räckvidd i elektronisk miljö

Datalagskommittén behandlade en fråga som har samband med avgränsningsproblemen, nämligen att lagstiftaren enligt kommitténs uppfattning hade dolt vissa frågor inom ramen för begreppet upptagning. Kommittén anförde att frågor om vad som i egentlig mening förvaras och om vilka sök- och sammanställningsmöjligheter som föreligger borde behandlas öppet och inte blandas samman (SOU 1997:39 s. 500).

Inom ramen för handlingsoffentligheten enligt 2 kap. TF har en myndighet ansetts vara skyldig att med hjälp av sina datasystem på begäran sammanställa ett urval av uppgifter, om detta kan göras med rutinbetonade åtgärder. Det saknar i detta sammanhang betydelse om myndigheten faktiskt själv har tagit fram uppgifterna eller inte, eller om myndigheten har anledning att ta fram upp-

gifterna för att använda dem i sin verksamhet. Det helt avgörande är om den efterfrågade sammanställningen av uppgifter kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Om så är fallet, har fråga ansetts vara om en för myndigheten tillgänglig handling, som skall tillhandahållas enligt 2 kap. TF.

Den omständigheten att en sammanställning av uppgifter inte behöver existera på förhand för att tillhandahållas som allmän handling enligt 2 kap. TF har gett upphov till begreppet "potentiella handlingar". Den diskussion som har pågått under många år om handlingsoffentlighetens tillämpbarhet i datamiljö har i huvudsak handlat om de s.k. potentiella handlingarna. Som framgått ovan uppfattade Datalagskommittén problemet på det sättet att lagstiftaren hade dolt frågan om de "potentiella handlingarna" inom upptagningsbegreppet. Andra menar att frågan har samband med tillgänglighetsrekvisitet i 2 kap. 3 § andra stycket TF (jfr t.ex. Bohlin, Allmänna handlingar 1988, s. 68 samt 84–92).

Vi konstaterar att det går att närma sig frågan såväl utifrån upptagningsbegreppet som tillgänglighetsrekvisitet. Frågan kan också uppfattas ligga sammanvävd i båda dessa kriterier. Vi har valt att i detta avsnitt resonera kring upptagningsbegreppet utifrån handlingsoffentlighetens grundsyfte, nämligen att tillhandahålla ett informationsinnehåll i en viss form till allmänheten, oavsett vilket medium som är bärare av detta informationsinnehåll. Handlingsoffentlighetens räckvidd när det gäller företeelsen "potentiella handlingar" tar däremot sikte på att tillhandahålla allmänheten ett visst urval av uppgifter bortsett från det sammanhang i vilket uppgifterna förekommer hos myndigheten. Detta inslag i handlingsoffentligheten behandlas därför separat i följande kapitel. Vi vill dock redan nu framhålla att vi anser att vårt resonemang om begreppet handling i elektronisk miljö, som ju får anses uttrycka en sorts "fixeringsprincip", inte utesluter att handlingsoffentligheten också rymmer det inslag av insyn som representeras av företeelsen "potentiella handlingar". Att handlingsoffentligheten har denna räckvidd utgör således enligt vår uppfattning inte heller något skäl för att gå ifrån begreppet "handling" som det centrala grundbegreppet i 2 kap. TF.

2.7.3 Begreppet "allmän handling"

Som redovisats ovan fungerar begreppet "allmän handling" som en begränsning av handlingsoffentligheten (se avsnitt 2.2.3). Det

syftar till att skilja ut de handlingar som har nått ett sådant handläggningsstadium att de skall anses som allmänna. Kriterierna för när en handling i olika sammanhang skall anses som allmän är alla uppbyggda med tanke på funktionen hos en viss typ av handling. Detsamma gäller de generella undantagen från begreppet "allmän handling". Vår uppfattning är att dessa kriterier är väl fungerande i en handlingsoffentlighet som syftar till att vara så neutral som möjligt i förhållande till olika tekniker. Rättspraxis visar också att det förhåller sig på detta sätt. Vi anser att det därför inte finns anledning att göra någon ändring i reglerna kring begreppet "allmän handling".

2.7.4 Sammanfattande och avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis anser vi att begreppet handling skall behållas som det centrala grundbegreppet i 2 kap. TF. Det helt avgörande skälet härför är att vi anser att offentlighetsinsynen också i fortsättningen skall syfta till att förmedla myndigheternas informationstillgångar i en viss form till allmänheten, oavsett vilket medium som är bärare av detta informationsinnehåll, samt i oförvanskat skick. Vi kan hålla med om att begreppet "handling" inte är oantastligt ur språklig synvinkel, eftersom man enligt vanligt språkbruk förmodligen lägger en annan och mer begränsad innebörd i begreppet. Det framstår dock som mycket svårt att hitta ett synonymt begreppet som samtidigt innebär en språklig vinst. Vidare visar rättspraxis att begreppet "handling" i sig inte har inneburit några problem vid rättstillämpningen, utan har tvärtom visat sig flexibelt och oberoende av teknikens utveckling. De språkliga betänkligheterna utgör därför enligt vår mening inget skäl att byta ut detta begrepp.

Ett tvingande skäl att byta ut handlingsbegreppet hade varit om den nya tekniken i sig inte medgav att man kunde tala om det som handlingsoffentligheten syftar till, nämligen insyn i ett informationsinnehåll som har fixerats på ett medium av något slag. Senare års diskussioner om handlingar i elektronisk miljö visar dock att en offentlighetsinsyn baserad på handlingar är fullt möjlig också i denna miljö, om man här låter beskrivningen av en handling ta sikte på ett originalinnehåll. De avgränsningsproblem som man har diskuterat i tidigare lagstiftningsarbeten och som har resulterat i tämligen abstrakta resonemang kring begreppet upptagning i datamiljö, tycks till stor del ha sitt ursprung i att man har haft som

utgångspunkt att finna ett konkret, fysiskt föremål att knyta insynsrätten till. Något sådant krav ställs dock inte enligt definitionen på "handling" i 2 kap. TF:s mening, utan det är tillräckligt att det är fråga om "en form för att lagra och bevara upplysningar".

Vårt resonemang kring begreppet "handling" i elektronisk miljö syftar således inte till att ge begreppet "upptagning" någon ny och i förhållande till handlingsbegreppet egen definition utifrån dagens syn på databehandling av uppgifter. Enligt vår uppfattning är det fullt tillräckligt med den definition som man har gett handlingsbegreppet i 2 kap. TF. En handling skall således alltid definieras på samma sätt, oavsett på vilket medium som informationsinnehållet i fråga har fixerats. Däremot innebär olika sorters teknik för att "lagra och bevara upplysningar" att beskrivningen av sambanden mellan informationsbärare och informationsinnehåll måste göras på olika sätt. Detta innebär dock inte att en viss teknik kräver en egen definition av vad som i det sammanhanget utgör en handling. Vi uppfattar det gällande handlingsbegreppet som så flexibelt att det torde kunna användas på vilken ny teknik som helst, under förutsättning att man har låtit denna teknik innehålla funktioner för att "lagra och bevara upplysningar".

Som framgått ovan anser vi att också begreppet "allmän handling" och kriterierna för detta är väl fungerande i en handlingsoffentlighet som syftar till att vara så teknikneutral som möjligt. Detsamma gäller de generella undantagen från detta begrepp. Sammanfattningsvis är vår uppfattning således att det saknas skäl att göra några egentliga förändringar i grundbegreppen i 2 kap. TF.

Ett problem är dock det som Datalagskommittén lyfte fram och som kommittén ansåg handlade om att lagstiftaren hade dolt vissa frågor inom begreppet upptagning, nämligen om vad som i egentlig mening förvaras samt om vilka sök- och sammanställningsmöjligheter som föreligger. Kommittén syftade här på den räckvidd som handlingsoffentligheten har getts i elektronisk miljö och som tar sikte på hypotetiska uppgiftskonstellationer, s.k. potentiella handlingar. Enligt vår uppfattning utgör dock inte företeelsen "potentiella handlingar" ett problem som innebär att man måste gå ifrån begreppet "handling" som det centrala för insynsrätten i 2 kap. TF. Vi uppfattar att de frågor som här är aktuella i stället har samband med den räckvidd som handlingsoffentligheten har getts i elektronisk miljö. Dessa frågor behandlar vi i följande kapitel.

3 Myndigheters skyldighet enligt 2 kap. TF att sammanställa uppgifter

3.1 Inledning

Som redovisats ovan anges i våra i direktiv (dir. 1998:32) att syftet med kommitténs översyn är att vidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde i IT-samhället. Det sägs vidare att kommitténs förslag skall syfta till att förstärka offentlighetsprincipen genom att säkerställa att den kan tillämpas under nya förutsättningar. Däremot anges inte i vilka avseenden bestämmelserna i 2 kap. TF behöver förstärkas eller ges ett vidare tillämpningsområde.

Datalagskommittén skulle enligt sina direktiv (dir. 1995:91) göra särskilda överväganden i tre avseenden. Det rörde bl.a. den omständigheten att varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en handling hos myndigheten. I direktiven påpekades att förutsättningen endast är att sammanställningen kan göras med rutinbetonade åtgärder. De konstellationer av uppgifter som kan göras tillgängliga på detta sätt brukar enligt direktiven benämnas "potentiella handlingar".

Det kan konstateras att en central fråga i diskussionen i tidigare lagstiftningsarbeten och i andra sammanhang kring den gällande offentlighetsprincipen och myndigheternas användning av IT har varit de problem som anses förknippade med de s.k. potentiella handlingarna (se t.ex. prop. 1990/91:60 s. 22–27, IT 2005, LEXIT förstudie, rapport från Toppledarforum 1995, SOU 1997:39 s. 484–485). Av denna anledning har det inte varit möjligt för vår kommitté att gå förbi denna frågeställning. En funnen lösning på problemen med de "potentiella handlingarna" förefaller också vara ett medel för att skapa klarhet i gällande lagstiftning och därmed, som åsyftats, en förstärkning av offentlighetsprincipen.

3.2 Handlingsoffentlighetens räckvidd

3.2.1 Konventionella handlingar

I fråga om konventionella handlingar innebär gällande rätt att handlingsoffentligheten enbart omfattar handlingar, som vid tidpunkten för sökandens begäran förvaras hos myndigheten. Myndigheten är alltså inte skyldig att framställa en "ny" handling på grundval av uppgifter, som kan hämtas ur befintliga handlingar. Fråga är i sådant fall om skyldigheten för myndigheterna enligt 15 kap. 4 § SekrL att lämna uppgifter *ur* allmänna handlingar, dvs. en serviceskyldighet vid sidan om den skyldighet som handlingsoffentligheten föreskriver.

3.2.2 Upptagningar

I fråga om upptagningar måste gällande rätt beskrivas på ett annat sätt än beträffande konventionella handlingar. Den s.k. *likställighetsprincipen* innebär att allmänheten skall ha tillgång till datalagrad information i samma utsträckning som denna är tillgänglig för myndigheten (SOU 1988:64 s. 70). Sedan i början av 1970-talet har denna huvudprincip i praxis ansetts innebära att myndighetens befintliga datorsystem måste användas, oavsett om framtagningen av de efterfrågade uppgifterna innefattar en bearbetning eller en särskild sammanställning av informationen. Skulle däremot den begärda framställningen inte kunna göras genom rutinbetonade åtgärder utan först efter ett mera kvalificerat, konstruktivt programarbete, t.ex. i form av nyskrivning av datorprogram, är det inte fråga om en för myndigheten tillgänglig handling. Sökanden kan dock kräva, att myndigheten framställer ett nytt datorprogram, om detta kan ske genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer. Han har däremot ingen rätt att själv ställa datorprogram eller datorkapacitet till myndighetens förfogande och begära bearbetningar med hjälp av dessa. Detta följer av 2 kap. 3 § andra stycket 1 TF, enligt vilken innehållet i upptagningen skall vara tillgängligt för myndigheten "med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar" (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 47). Nämnda avgränsning tillkom 1992 genom en ändring i 2 kap. 3 § andra stycket TF (prop. 1990/91:60, bet. 1990/91:KU11, rskr 160, bet. 1991/92:KU2, rskr 3).

Den information i ett ADB-system som inom ovan angivna ramar är åtkomlig för myndigheten, skall på begäran lämnas ut till

allmänheten, förutsatt att ingen sekretessregel lägger hinder i vägen. Det saknar alltså betydelse, om myndigheten faktiskt själv har tagit fram uppgifterna eller inte. Inte heller spelar det någon roll, om myndigheten har anledning att ta fram uppgifterna för att använda dem i sin verksamhet. Det helt avgörande är om informationen kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En sammanställning av uppgifter kan därför utgöra en allmän handling, trots att den vid tidpunkten för sökandens begäran inte existerar i sammanställd form (Bohlin, a.a. s. 47).

Begreppet "potentiell handling" har använts för att beskriva den omständigheten att en sammanställning av uppgifter inte behöver existera på förhand för att utgöra en allmän handling (SOU 1988:64, bilaga 2 s. 189).

3.3 Vår analys av problemen med gällande lagstiftning

3.3.1 Inledning

Sedan upptagningarna under 1970-talet gjordes till föremål för insynsrätten enligt 2 kap. TF har i olika sammanhang framförts kritik mot handlingsbegreppets innebörd i IT-sammanhang. Kritikerna har bl.a. gjort gällande att en myndighet inte en gång för alla kan uppge vilka allmänna handlingar den har i sina datasystem, eftersom handlingarna i princip inte uppstår förrän de efterfrågas. Vidare har kritikerna menat att den enskilde saknar kontroll över de uppgifter som han lämnar till en myndighet och som lagras med hjälp av IT. I och med att uppgifterna kan ingå i s.k. potentiella handlingar, kan den enskilde inte förutse hur de kan komma att sammanställas och användas. Enligt samma mening har inte heller myndigheterna någon kontroll över hur de lagrade uppgifterna används, hur de bearbetas och sammanställs (SOU 1988:64 s. 89 f.).

I rapporten LEXIT, förstudie från Toppledarforum 1995, som syftade till att kartlägga den offentliga förvaltningens krav på legalt förändringsarbete för att med hjälp av IT uppnå väsentliga besparingar, bättre kvalitet och service, anfördes att det var viktigt att nuvarande regler i 2 kap. TF om insyn ändrades (s. 43). Enligt rapporten brast reglerna i tydlighet. Man ansåg att handlingsbegreppets innebörd och därmed insynsrättens omfattning vid användningen av IT måste förtydligas i grundlagen. Enligt rapporten var det inte acceptabelt att, för att förstå sammanhanget,

behöva komplettera grundlagsreglerna med motivuttalanden och praxis. I rapporten påpekades att det först av motiven framgår att t.ex. handlingsbegreppet, när det appliceras på IT, innebär att varje konstellation av saklig sammanhängande uppgifter i ett informationssystem kan vara allmän handling. Dessutom påpekades att det av motiven också framgår att insynsrätten inte är begränsad till existerande handlingar utan på grund av begrepp som "potentiella handlingar" och "rutinbetonade åtgärder" går långt utöver sådan information, som en myndighet själv använder sig av i sin verksamhet.

Vår egen analys visar att de "potentiella handlingarna" i första hand kan förknippas med problem av i huvudsak legal karaktär, dvs. att lagstiftningen i sig innehåller otydligheter som skapar problem från tillämpningssynpunkt. Problemen berör framförallt innebörden av begreppet upptagning, men också innebörden av den s.k. tillgänglighetsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Dessa problem har enligt vår uppfattning sitt ursprung i för det första begreppet "potentiella handlingar" som sådant. Problemen hänger också samman med den gällande lagtexten samt vissa uttalanden som gjorts i förarbetena till de aktuella bestämmelserna. Nedan behandlas dessa tre problemområden.

3.3.2 Begreppet "potentiell handling"

Som angetts ovan har begreppet "potentiell handling" använts för att beskriva den omständigheten att en sammanställning av uppgifter inte behöver existera på förhand för att utgöra en allmän handling (SOU 1988:64, bilaga 2 s. 189). Ordet "potentiell" synes alltså ha valts för att beskriva något (en handling) vars förefintlighet är möjlig, men som ännu inte finns. Det kan konstateras att uttrycket inte används varken i lagtexten, i de ursprungliga förarbetena eller i Regeringsrättens avgöranden. Begreppet som sådant kan därmed inte sägas ha någon normativ status. Vad det egentligen står för i ett rättsligt sammanhang är alltså oklart. Den omständigheten att begreppet uttrycker något abstrakt bidrar också till oklarhet. Oaktat dessa oklarheter har begreppet "potentiella handlingar" använts i lagstiftningssammanhang för att beskriva innehållet i rätten till insyn enligt 2 kap. TF, dvs. i en normativ mening, utan att man därmed har gjort helt klart vad man i ett rättsligt sammanhang åsyftar med begreppet.

3.3.3 Lagtexten

I 2 kap. 3 § första stycket TF anges att en handling (konventionell eller upptagning) är allmän, om den förvaras hos myndigheten och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. I sin beskrivning av insynsrättens föremål förhåller lagtexten sig därigenom helt neutral till de konventionella handlingarna respektive upptagningarna. Av lagtexten framgår alltså inte att en myndighet i fråga om sin elektroniskt lagrade information, till skillnad från den information som har lagrats i konventionella handlingar, har en grundlagsfäst skyldighet att tillhandahålla en sammanställning av uppgifter som vid tidpunkten för begäran ännu inte existerar i sammanställd form.

3.3.4 Uttalanden i förarbeten

3.3.4.1 Proposition 1973:33

Som redovisats ovan har myndigheternas skyldighet att enligt 2 kap. TF på begäran sammanställa uppgifter ur den datalagrade informationen slagits fast i rättspraxis redan under 1970-talets början. Rättspraxis bygger på vissa förarbetsuttalanden från samma tid. De första gjordes i proposition 1973:33, som föregick grundlagsändringar år 1974 då begreppet upptagning för första gången fördes in i 2 kap. TF. I 2 kap. 2 § kom det att föreskrivas att reglerna i 2 kap. TF om handlingar jämväl skulle tillämpas på upptagning för ADB eller annan upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniskt hjälpmedel.

I proposition 1973:33 anförde departementschefen (s. 83 f.) att han ansåg det viktigt att slå fast att allmänhetens fria tillgång till allmänna handlingar enligt de gällande reglerna inte innebar en skyldighet för myndigheterna att ställa samman eller bearbeta information. I den mån myndigheterna utför sådant arbete skedde det inte på grund av TF:s offentlighetsprincip utan av serviceskäl. Också när det gällde datalagrad information borde enligt departementschefen allmänheten kunna göra anspråk på att endast få del av sådan information som är omedelbart tillgänglig för myndigheten och som inte omfattas av någon sekretessbestämmelse. Det kunde härvid röra sig om uppgifter som lagrats i oförändrat skick eller om uppgifter som bearbetats för myndighetens eget behov. Departementschefen delade dock inte uppfattningen att myndigheten inte alltid skulle vara skyldig att

använda ett datorprogram som redan fanns utarbetat för framtagning av viss datalagrad information och som var tillgängligt för myndigheten. Han ansåg därför att myndigheten i princip borde vara skyldig att utnyttja ett sådant program för att ge allmänheten tillgång till informationen i den utsträckning som programmet medger. Däremot ansåg han inte att en myndighet skulle vara skyldig att, om viss information inte kunde tas fram med hjälp av ett redan utarbetat program, låta göra upp ett program för att allmänheten skall få tillgång till informationen. En sådan skyldighet skulle kunna leda till ett betydande merarbete för myndigheterna.

3.3.4.2 Proposition 1975/76:160

Som framgått av föregående kapitel kom upptagningarna genom grundlagsändringar 1978 att definitivt inordnas under handlingsbegreppet (se avsnitt 2.4.1). Bestämmelsen i 2 kap. 3 § första stycket TF gavs då den lydelse den har i dag. Enligt bestämmelsen förstås med handling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Begreppet upptagning kom alltså här, liksom framställningar i skrift eller bild, att underordnas begreppet handling.

I proposition 1975/76:160 konstaterades (s. 89 f.) att en omdiskuterad fråga var vilken användning av datorprogram som kunde påkallas med stöd av offentlighetsprincipen för ett begärt uttag av information från datamedier. Innan departementschefen gick in på denna fråga, ville han dock beröra begreppet upptagning. Han erinrade om att han i 1973 års proposition hade förklarat att med upptagning borde avses själva informationsinnehållet, dvs. den uppgift som hade fixerats på det tekniska mediet. Han utgick även nu från detta begrepp, men ville lägga några synpunkter på frågan om när det föreligger en eller flera upptagningar. En utgångspunkt för resonemanget var enligt honom att det beträffande upptagningar för ADB saknades i betydande omfattning motsvarande hållpunkter för avgränsning som för konventionella handlingar, nämligen den fysiska databäraren – pappersarket, boken. Han framhöll att ett datamedium eller ett dataregister kan innehålla en överväldigande stor mängd data. Det vore enligt departementschefen orimligt att endast tillsammans se dessa data som en upptagning. Å andra sidan kunde en uppgift för att bli

begriplig eller i vart fall för att tillgodose det aktuella informationsintresset behöva hämtas från skilda fysiska databärare eller från skilda dataregister. Departementschefen anförde att det därför knappast heller svarade mot realiteterna att alltid beteckna varje uppgift för sig som en upptagning. Han ansåg att man i stället borde fästa starkare avseende vid det som från offentlighets-synpunkt var det intressanta, nämligen rätten att ta del av viss information i myndigheternas besittning. Vidare anförde han: *"Från denna synpunkt spelar det en underordnad roll om önskade data utgör ett urval ur en större datamängd, en sammanställning av data från skilda register eller ett resultat av annan bearbetning. Varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter bör enligt min mening ses som en upptagning för sig"* (s. 90, vår kursivering).

Departementschefen återvände härefter till frågan om vilken tillgång till program som allmänheten kan kräva i samband med informationsuttag från databärare (s. 90 f.) Denna fråga var enligt honom beroende av en bedömning av vilka upptagningar som kan sägas vara tillgängliga för myndigheten för överföring till läsbar form och därmed i princip utgöra allmänna handlingar. Han utgick från det upptagningsbegrepp som han nyss hade beskrivit. En analogi med förhållandena i fråga om vanliga handlingar ledde honom till följande slutsatser: *"Ett visst urval eller en viss sammanställning av data får anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning, om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida, men endast då. Krävs däremot en mera kvalificerad, konstruktiv insats i form av t.ex. nyskrivning av datorprogram, kan den upptagning som skulle bli resultatet av bearbetningen inte anses tillgänglig för myndigheten i grundlagens mening"* (kursivt här). Huruvida de åtgärder som kan komma i fråga skall betecknas som programmering saknade enligt departementschefen i och för sig betydelse. Det angivna synsättet torde enligt honom leda till att en myndighet blir skyldig att tillhandagå med nytt datorprogram endast om sådant kan upprättas inom myndigheten genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer.

3.3.4.3 Vad har förarbetsuttalandena haft för betydelse för beskrivningen av de allmänna handlingarna i den datalagrade miljön?

Framför allt de ovan redovisade uttalandena i förarbetena till 1976 års grundlagsändringar har haft betydelse för utvecklingen av praxis kring och diskussionen om möjligheterna att ta del av allmänna handlingar i myndigheternas datalagrade information. De grundläggande reglerna och begreppen i 2 kap. TF avseende myndigheternas datalagrade information har i stort förblivit oförändrade sedan de trädde i kraft den 1 januari 1978. Uttalandena i proposition 1975/76:160 har därmed, i den mån praxis inte har föranlett något annat, kommit att äga fortsatt giltighet, oaktat informationsteknikens utveckling.

Av nämnda uttalanden framgår att lagstiftaren synes ha haft uppfattningen att myndigheternas datalagrade information *enbart* består av "potentiella handlingar". Lagstiftaren tycks ha ansett att upptagningarna uppstår först i och med att de efterfrågas och "tas fram". Vidare tycks lagstiftarens uppfattning ha varit att upptagningar endast existerar i det ögonblick som de har "tagits fram". Därutöver förefaller lagstiftaren ha ansett att endast de upptagningar som kunde tas fram med rutinbetonade åtgärder var att anse som förvarade hos myndigheten.

Uttalandena skall ses mot bakgrund av den tidens IT-användning som tog sikte på egentliga register (SOU 1997:39 s. 484). Under denna tid torde det t.ex. inte ha förekommit att handlingar kom in på elektronisk väg till myndigheterna i form av t.ex. e-post. Reglerna i 2 kap. TF om "inkommen handling" förefaller ju problematiska i förhållande till ett synsätt som innebär att handlingar skapas först i och med att de "tas fram".

Vissa ändringar i 2 kap. TF trädde i kraft den 1 januari 1992 efter ett ingående utredningsarbete om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-upptagningar. Ingen ändring i TF:s grundbegrepp gjorde dock. I sin beskrivning av den tekniska utvecklingen på ADB-området konstaterade Data- och offentlighetskommittén (DOK) i sitt slutbetänkande SOU 1988:64 att det inte går att på förhand precisera vilka allmänna handlingar som finns i ett datasystem byggt på modern teknik. Man brukade enligt kommittén säga att dessa system numera, förutom de handlingar som myndigheten har skapat och från början utnyttjar, också innehåller potentiella handlingar som skapas när behov uppstår (s. 76).

I sina överväganden angående handlingsbegreppet och de potentiella handlingarna konstaterade DOK vidare att "föremål för offentlighetsinsyn är för närvarande de s.k. potentiella handlingarna, dvs. sådana konstellationer av sakligt sammanhängande uppgifter som kan göras tillgängliga med hjälp av de sök- och sammanställningsmöjligheter som myndigheternas ADB-system tekniskt har, dvs. med rutinbetonade åtgärder". Frågan kunde enligt kommittén sägas vara, om vi kunde behålla denna definition av begreppet handling som föremål för insyn enligt TF (s. 88). Kommittén gjorde detta till en fråga om tillgänglighet kontra fixering, och fann att tillgänglighetsprincipen skulle gälla (s. 92 f.).

Avslutningsvis påpekade DOK (s. 96) att TF inte innehåller någon detaljerad beskrivning av grundbegreppens innebörd, t.ex. inte någon närmare bestämning och definition av begreppet uppgift i förhållande till begreppet handling. DOK konstaterade att detta inte hade hindrat att rättspraxis kunnat finna lämpliga lösningar, när gränsdragningsfrågor uppstått. Inte minst på ADB-området föreföll det enligt kommittén lämpligast att lämna åt rättspraxis att dra detaljerade gränser och beakta förändrade tekniska förutsättningar. Kommittén ville inte utesluta att gränsen för insyn kunde och borde förskjutas in på området för rena programkörningar. Enligt kommittén var, åtminstone tills vidare, kriteriet "rutinbetonade åtgärder" ensamt – med de preciseringar som skett genom rättspraxis – tillräckligt för att göra offentlighetslagstiftningen hanterlig i praktiken.

Inför regeringens proposition till riksdagen synes Lagrådet dock ha haft betänkligheter ifråga om kriteriet "rutinbetonade åtgärder". Lagrådet påpekade att det framgick av förarbetena till 2 kap. 3 § TF att uttrycket "tillgänglig för myndigheten" avsetts ha en betydelse som inte utan vidare kan utläsas av uttrycket som sådant (prop. 1990/91:60 s. 112). Tillgänglighet skulle enligt Lagrådet inte vara liktydigt med att myndigheten kan ta fram materialet och överföra det till läsbar eller annan uppfattbar form utan skulle omfatta bara sådant som kan tas fram genom "rutinbetonade åtgärder" från myndighetens sida.

I det senaste lagstiftningsarbetet om offentlighetsprincipen och den nya tekniken behandlade också Datalagskommittén frågan om de potentiella handlingarna (SOU 1997:39 s. 484 f.) Kommittén konstaterade att IT-anpassningen av 2 kap. TF har hårt knutits till egentliga register. Offentlighetsinsynen rörande löpande text i elektronisk form hade enligt kommittén fått följa samma synsätt. Kommittén framhöll att detta t.ex. innebär att en enskild som

begär att få ta del av t.ex. e-postmeddelanden eller elektroniskt lagrade beslut i princip har rätt att begära att datorprogrammen skall användas så att nya uppgiftskonstellationer skapas, trots att e-post och myndighetsbeslut knappast är meningsfulla från informationssynpunkt om de har manipulerats. Här hade enligt kommittén således de tekniska möjligheterna, inte det ursprungliga syftet med användningen av IT – att bevara den löpande texten omanipulerad på motsvarande sätt som text på ett papper – ”fått fälla avgörandet”.

Som redovisats i det föregående ville Datalagskommittén bl.a. införa de nya grundbegreppen ”handling” och ”databas” i 2 kap. TF. Kommittén ansåg att lagstiftaren hade dolt vissa frågor inom ramen för begreppet upptagning (SOU 1997:39 s. 500). Enligt kommitténs mening borde frågor om vad som i egentlig mening förvaras och om vilka sök- och sammanställningsmöjligheter som föreligger behandlas öppet och inte blandas samman. Enligt kommittén skulle vidare handlingar alltid tas fram på begäran, oavsett om det var lätt eller svårt (s. 623). Gränsen skulle således i fråga om handlingar inte längre sättas vid rutinbetonade åtgärder.

3.3.5 Kort om rättspraxis

3.3.5.1 Praxis från 1970-talet till 1990-talets början

Flertalet fall från Regeringsrättens praxis från 1970-talet till 1990-talets början, där fråga har varit om en begäran om att få ut datalagrad information från en myndighet enligt 2 kap. TF, har berört rätten att få en ”potentiell handling” från en myndighet. Det som har efterfrågats i dessa fall har alltså varit ett urval av uppgifter ur myndighetens datalagrade information, som vid tiden för begäran ännu inte existerade i sammanställd form (se t.ex. RÅ 1974 ref 8, RÅ 1985 Ab 183, RÅ 1988 ref 84 och RÅ 1993 ref 41). Det finns dock ett par exempel från praxis under dessa år som förefaller handla om redan befintliga upptagningar (se RÅ 1976:122 om utlämnande av upptagningar i Statistiska centralbyråns högskoleregister samt RÅ 1981 Ab 455 om begäran om att få ta del av vissa regeringsbeslut, antingen i form av avskrifter som sorterats in i akter eller i form av upptagningar). Det är emellertid svårt att av dessa avgöranden läsa ut huruvida Regeringsrätten har gjort sin bedömning utifrån de kriterier som gäller för ”potentiella handlingar”.

Regeringsrättens prövning i fallen avseende "potentiella handlingar" kännetecknas av att rätten i ett första steg konstaterar att ett visst register i sig utgör en allmän handling. Därefter prövar rätten om det begärda informationsuttaget ur registret kan anses tillgängligt för myndigheten på ett sådant sätt att det skall anses utgöra en allmän handling, dvs. om uppgifterna kan tas fram med rutinbetonade åtgärder. Regeringsrättens prövning stannar vid huruvida de begärda uppgifterna är tillgängliga för myndigheten på ett sådant sätt att de skall anses utgöra en allmän handling. En förvarad handling blir således i dessa fall detsamma som en allmän handling. Någon prövning huruvida fråga är om en inkommen eller upprättad handling blir alltså inte aktuell.

Ett avgörande som vidare kan nämnas är notisfallet RÅ 1977 Ab 311, som rörde en begäran om att få ta del av vissa uppgifter som fanns i av SCB förda lärar- och högskoleregistren. Regeringsrätten ansåg att SCB var skyldig att tillhandahålla de begärda uppgifterna, eftersom "den omständigheten att den registerförande myndigheten av praktiska skäl föredrar att uppdelat vissa basfakta på olika register får inte förringa allmänhetens möjligheter att erhålla den information, vartill den är berättigad".

I detta fall har Regeringsrätten ansett att myndigheten inte kan lagra "basfakta", dvs. information som allmänheten är berättigad att ta del av, på ett sådant sätt att allmänhetens möjligheter att ta del av dem "förringas". Regeringsrätten synes vilja framhålla att information som har en sådan allmän karaktär skall vara omedelbart tillgänglig för allmänheten. Tillgängligheten till sådan information skulle alltså inte få göras beroende av en bedömning huruvida myndigheten skall anses skyldig att framställa en "potentiell handling" enligt TF eller inte.

3.3.5.2 Praxis från senare år

Regeringsrätten har under 1998 och 1999, dvs. efter det att Datalagskommittén lämnat sitt betänkande, kommit med ett antal avgöranden, som får anses ha en annan karaktär än tidigare avgöranden i praxis. Här har fråga varit om upptagningar som har funnits "färdiga" hos myndigheten vid tiden för begäran. Det har alltså inte, som i tidigare fall från praxis, varit fråga om ett urval av uppgifter ur myndighetens datalagrade information, som vid tiden för begäran ännu inte existerade i sammanställd form.

I ett avgörande från 1998 har datalagrade förteckningar över in- och utgående meddelanden (e-postlogg) hos kommunala tjänstemän ansetts som allmänna handlingar (RÅ 1998 ref 44). Regeringsrätten konstaterade att en ifrågavarande förteckning över e-post är en upptagning som kräver tekniska hjälpmedel för att kunna uppfattas. Eftersom upptagningen var tillgänglig hos myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar i sådan form att den kan läsas av myndigheten var förteckningen att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling. Regeringsrätten konstaterade vidare att förteckningen skapas automatiskt av en viss programvara och är ett nödvändigt hjälpmedel för att administrera den elektroniska posten. Den förs kontinuerligt och för obestämd tid. Den var därför enligt Regeringsrättens mening att betrakta som ett sådant diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Detta innebar att förteckningen var att anse som *upprättad* i och med att den tekniskt förelåg färdig för noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden och således en allmän handling. Att de i förteckningen omnämnda meddelandena kanske inte alltid är att betrakta som allmänna handlingar förändrade enligt Regeringsrätten inte förteckningens karaktär. De i målet aktuella förteckningarna var således allmänna handlingar.

I ett par avgöranden från april 1999 har Regeringsrätten kommit fram till att datalagrade meddelanden, s.k. cookie-filer respektive global/historikfiler, skall anses utgöra allmänna handlingar (RÅ 1999 ref 18 I och II).

Rörande de s.k. cookie-filerna fann Regeringsrätten att en sådan fil är – i den mening som avses i TF – att betrakta som en hos myndigheten förvarad handling *som inkommit dit*. Regeringsrätten ansåg vidare att det inte fanns stöd för att anse att cookie-filen skulle vara förvarad hos myndigheten endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Inte heller ansåg Regeringsrätten att något annat undantag enligt 2 kap. TF var tillämpligt, varför den i målet aktuella cookie-filen således var att betrakta som allmän handling.

I fråga om globalfiler konstaterade Regeringsrätten att sådana skapas automatiskt av programmen för sökning på Internet och är bl.a. ett hjälpmedel för att underlätta för den som uppsöker webbsidor på Internet att hitta tillbaka till den aktuella sidan. Den förs kontinuerligt och för obestämd tid. Enligt Regeringsrättens mening är den därför att betrakta som en sådan förteckning som

förs fortlöpande och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket TF. Regeringsrätten konstaterade att detta innebär att förteckningen är att anse som *upprättad* i och med att den tekniskt föreligger färdig för att påföras adresser till hemsidorna och således en allmän handling.

Regeringsrätten har vidare i en dom från den 14 juli 1999 (RÅ 1999 ref 36) ansett att vissa e-postförsändelser inte har utgjort sådana utkast eller koncept som avses i 2 kap. 9 § andra stycket TF. De omfattades därför inte av denna undantagsbestämmelse utan var enligt Regeringsrätten att anse som *slutligt utformade handlingar*. Regeringsrätten fann att e-postförsändelserna hade expedierats från den aktuella myndigheten och var därmed att anse som upprättade där. De var också att anse som förvarade hos myndigheten. På grund av vad som anförts skulle e-postförsändelserna anses utgöra allmänna handlingar och lämnas ut till klaganden, om inte hinder från sekretessynpunkt förelåg.

Det kan konstateras att Regeringsrätten vid sin prövning i dessa mål om de aktuella upptagningarna i IT-miljö är att anse som allmänna handlingar inte har stannat vid att konstatera att upptagningarna är att anse som tillgängliga, och därmed förvarade, hos myndigheterna. Regeringsrätten har också uttryckligen tagit ställning till om de aktuella upptagningarna är att anse inkomna till eller upprättade inom myndigheten. I dessa domar har Regeringsrätten således inte fört ett resonemang i termer av "potentiella handlingar", utan resonemanget är av konventionellt slag helt i enlighet med de grundbegrepp och kriterier som anges i lagtexten i 2 kap. 3 § TF.

3.3.6 Konsekvenser av rättsutvecklingen för begreppens innebörd

3.3.6.1 Begreppet "upptagning"

Som framgått ovan syntes lagstiftaren i 1976 års grundlagsärende ha haft uppfattningen att myndigheternas datalagrade information *enbart* bestod av "potentiella handlingar". Lagstiftaren tycks ha ansett att upptagningarna uppstod först i och med att de efterfrågades och "togs fram". Bakom begreppet "upptagning" förefaller lagstiftaren alltså i fråga om ADB-upptagningar ha sett enbart "potentiella handlingar". Uttalandena i proposition 1975/76:160 måste, som tidigare påpekats, dock ses mot bakgrund av den tidens

IT-användning. IT användes då hos myndigheterna i huvudsak för att hantera register.

Den tekniska utvecklingen har emellertid resulterat i att IT sedan länge används hos myndigheterna också för dokumenthantering och för att kommunicera meddelanden. Förarbetsuttalandena från 1976 års grundlagsärende kan tyckas rimma illa med den nutida IT-användningen. Dessa uttalanden tar ju inte sikte på att t.ex. ett inkommet e-postmeddelanden skall bevaras i ursprungligt skick, eftersom en upptagning enligt uttalandena "finns" bara när den tas fram och då i den konstellation av uppgifter som efterfrågas.

Efter de ovan refererade avgörandena från Regeringsrätten får det dock anses stå klart att begreppet "upptagning" i 2 kap. 3 § TF, när det gäller den datalagrade informationen, *inte* skall uppfattas ta sikte på enbart "potentiella handlingar". En sådan upptagning kan liksom en konventionell handling vara en slutligt utformad och redan existerande allmän handling, vilket avgörs utifrån reglerna om inkomna och upprättade handlingar och inte med utgångspunkt i vilka uppgifter som efterfrågas och kan tas fram. Regeringsrättens resonemang i domarna ger alltså vid handen att bestämmelserna i 2 kap. 3 § TF om insynsrättens föremål är i grunden precis så teknikneutrala som deras lydelse antyder. Det som här har fått föll avgörandet är innebörden av begreppet "handling". Att det i dessa fall har varit fråga om genom datateknik framställda handlingar har inte föranlett Regeringsrätten att föra några särskilda resonemang om handlingsbegreppets innebörd i ett sådant sammanhang.

Förarbetsuttalandena från 1976 om hur begreppet "upptagning" skall definieras med avseende på den datalagrade informationen får således, på grund av teknikens utveckling, anses i viss mån ha mist sin giltighet.

3.3.6.2 Allmänhetens tillgång till allmänna handlingar i elektronisk miljö

I fråga om myndigheternas grundlagsfästa skyldighet att på begäran sammanställa uppgifter har förarbetsuttalandena från grundlagsärendet 1976 ännu giltighet. Av gällande praxis framgår alltså att gränsen för myndigheternas skyldighet att inom TF:s ram tillhandahålla sammanställningar av elektroniskt lagrade uppgifter går vid "rutinbetonade åtgärder".

Som ovan redovisats ansåg lagstiftaren i 1976 års grundlagsärende att endast de upptagningar som kunde tas fram med rutinbetonade åtgärder var att anse som förvarade hos myndigheten. Denna uppfattning kan ses som en naturlig följd av att lagstiftaren betraktade samtliga ADB-upptagningar som "potentiella handlingar", dvs. som möjliga sammanställningar. Hur förhåller sig emellertid denna uppfattning till dagens IT-användning, där det hos myndigheterna också förvaras "färdiga" handlingar i den elektroniska miljön. Är det lämpligt att avgränsa allmänhetens tillgång till dessa handlingar på samma sätt som dess tillgång till begärda sammanställningar av uppgifter, dvs. med kriteriet "rutinbetonade åtgärder"?

I proposition 1990/91:60, som föregick ändringarna i 2 kap. TF 1992, konstaterade föredragande statsrådet att en ADB-upptagning är att anse som en handling om den är tillgänglig för en myndighet med hjälp av rutinbetonade åtgärder (s. 28). Som redovisats ovan fann Lagrådet anledning att erinra om det förhållandet att tillgänglighet för en myndighet enligt förarbetena till 2 kap. 3 § TF inte skulle vara liktydigt med att myndigheten kan ta fram materialet och överföra det till läsbar eller annan uppfattbar form, utan skulle omfatta *bara* sådant som kan tas fram genom "rutinbetonade åtgärder" från myndighetens sida.

Uttrycket "rutinbetonade åtgärder" antyder ju, som Lagrådet påpekade, att det kan finnas andra upptagningar hos myndigheten som också kan tas fram, dock genom lite mer komplicerade åtgärder. Tidigare fanns det kanske inte anledning att reflektera över denna omständighet, eftersom IT-användningen tog sikte på sammanställningar ur egentliga register. Kriteriet "rutinbetonade åtgärder" tjänade ju då sitt syfte som en generell avgränsning av den datalagrade informationen. Med dagens IT-användning hos myndigheterna, som inte enbart tar sikte på sammanställningar ur register utan också dokumenthantering och annan hantering av löpande text, måste man dock resonera kring vad det kan innebära att en myndighet i faktisk mening förvarar en elektronisk handling, som emellertid inte är tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Möjligen är detta resonemang från ett IT-perspektiv enbart teoretiskt. Från ett insynsperspektiv är det ändå väsentligt att föra resonemanget, eftersom det handlar om vilka ord som skall användas för att avgränsa rätten till insyn. Vad får då resonemanget för konsekvenser?

I 2 kap. TF regleras uttömmande i vilka fall en handling som förvaras hos en myndighet inte skall anses som inkommen eller

upprättad eller, i vissa särskilda fall, ändock inte som en allmän handling. Lagtexten lämnar därutöver inte något utrymme för att en hos myndigheten förvarad handling inte skall anses som allmän. Om man anser att begreppet "förvar" i fråga om upptagningarna generellt skall avgränsas, inte med vad som faktiskt finns hos myndigheten, utan med vad som är tillgängligt med "rutinbetonade åtgärder", skapas dock ett sådant ytterligare utrymme vid sidan av lagtexten. I en myndighets förvar av datalagrad information kan då finnas inkomna eller upprättade handlingar som i och för sig är tillgängliga för myndigheten, men som inte är tillgängliga för allmänheten eftersom de inte kan tas fram med rutinbetonade åtgärder. I enlighet med detta resonemang kommer alltså likställighetsprincipen inte att råda fullt ut, till skillnad från vad som är fallet med den information som lagrats i de konventionella handlingarna. Att det föreligger en sådan skillnad framgår inte av lagtexten.

Om man generellt skall avgränsa myndighetens förvar i fråga om upptagningar med kriteriet "rutinbetonade åtgärder", måste man vidare fråga sig vad detta får för verkan på frågor, som i och för sig närmast har arkivkaraktär och inte regleras i grundlagen, men som ändå är av avgörande betydelse för möjligheterna till insyn.

För att insynsrätten enligt 2 kap. TF skall kunna förverkligas måste myndigheten bevara de inkomna och upprättade handlingarna. Detta innebär i sin tur att handlingarna skall bevaras i ursprungligt skick. Några inkomna eller upprättade handlingar finns inte annars att ta del av, utan endast förvanskningar av dem. Att en pappershandling i något avseende har ändrats behöver dock inte betyda att den ursprungliga versionen helt har gått förlorad. Det går i allmänhet att skilja ändringarna från det ursprungliga informationsinnehållet. I den elektroniska miljön kan inkomna och upprättade handlingar däremot lätt förvanskas utan att handlingen visar något spår av den ändring som skett. Den ursprungliga versionen av handlingen har därmed gått förlorad.

Något som i ett rättsligt sammanhang anses utmärka en allmän handling är vidare att den i princip är omedelbart tillgänglig för allmänheten. I "pappersmiljön" innebär detta ett incitament för myndigheten att också förvara allmänna handlingar så att de är omedelbart tillgängliga. Huruvida myndigheten håller god ordning på sina handlingar eller inte har dock ingen betydelse för den enskildes rätt till en allmän handling – handlingen är omedelbart tillgänglig för den enskilde och myndigheten får alltså leta rätt på den, oavsett om det medför svårigheter eller inte (med visst

undantag, jfr 2 kap. 12 § andra stycket TF). I den elektroniska miljön är det emellertid inte lika givet att man kan "leta fram" en handling som inte redan från början förvarats på ett lämpligt sätt. Brister i ordningen kan alltså i den elektroniska miljön få en helt annan betydelse för möjligheterna till insyn än vad som är fallet i "pappersmiljön".

Det måste alltså framhållas – för att inte möjligheterna till insyn skall gå om intet – att det i den elektroniska miljön finns ett betydligt större behov av att i förväg "tänka efter" och dessutom "tänka rätt" än vad som finns i den konventionella miljön. Mot denna bakgrund kan kriteriet "rutinbetonade åtgärder" uppfattas ge fel signaler. Kriteriet kan uppfattas indikera att det i fråga om de existerande handlingarna finns ett "slarvutrymme" för myndigheterna. Det får därmed en återverkan på såväl den nödvändiga förutsättningen att allmänna handlingar skall bevaras i ursprungligt skick som att de skall hållas omedelbart tillgängliga.

Som redovisats ovan synes det så sent som i grundlagsärendet 1992 ha varit lagstiftarens mening att kriteriet "rutinbetonade åtgärder" skall avgränsa också allmänhetens tillgång till myndigheternas "färdiga" handlingar, dvs. att kriteriet skall tillämpas generellt när det gäller insyn i datasystem. Frågan har dock ännu inte ställts på sin spets i rättspraxis.

3.4 Våra överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Handlingsoffentligheten bör ha samma räckvidd i fortsättningen som den har i dag. Allmänhetens rätt att inom handlingsoffentlighetens ram få en begärd sammanställning av uppgifter ur upptagningar, som är allmänna handlingar, bör alltså behållas. Förutsättningen skall som hitintills vara att sammanställningen på automatiserad väg kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Om handlingsoffentligheten inte hade en sådan räckvidd i den elektroniska miljön, där information är mer lättåtkomlig, skulle likställighetsprincipen inte kunna anses uppfylld.

Kommitténs förslag: Det bör av lagtexten i 2 kap. TF öppet och åtskilt framgå att allmänhetens insynsrett i myndigheternas datalagrade information omfattar dels befintliga allmänna handlingar, dels begärda sammanställningar av uppgifter ur allmänna handlingar inom ramen för vad som på automatiserad väg kan

göras tillgängligt med rutinbetonade åtgärder. Syftet är att förtydliga bestämmelserna i 2 kap. 3 § TF så att det uttryckligen av lagtexten framgår att också myndigheternas datalagrade information innehåller "färdiga" handlingar och inte bara "potentiella" handlingar. Vidare klargörs att kriteriet "rutinbetonade åtgärder" enbart utgör gränsen för myndigheternas skyldighet att på begäran göra sammanställningar av uppgifter. Någon skyldighet att göra en sammanställning av uppgifter bör som hitintills inte föreligga, om en begäran avser en sammanställning som innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen.

3.4.1 En fortsatt skyldighet att enligt 2 kap. TF tillhandahålla begärda sammanställningar av uppgifter

3.4.1.1 Inledning

Ett huvudsyfte med vårt arbete är enligt direktiven att vidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde i "IT-samhället". I direktiven sägs följaktligen att offentligheten skall vara så vid som möjligt, dock med de begränsningar som följer av hänsyn till intresset att skydda personuppgifter och uppgifter som är sekretessbelagda.

I samband med att upptagningarna på 1970-talet fördes in som ett begrepp under handlingsoffentligheten uttalades klart i förarbetena att myndigheterna skulle vara skyldig att enligt bestämmelserna i TF tillhandahålla allmänheten begärda uttag ur den datalagrade informationen, om uttagen var tillgängliga för myndigheten. De enda begränsningarna var att uttagen skulle vara tillgängliga med rutinbetonade åtgärder samt att en viss modifierad ordning skulle gälla av hänsyn till enskilds personliga integritet. Departementschefen anförde i proposition 1975/76:160 att den reglering av ADB-upptagningarnas offentlighet som han i det föregående hade föreslagit byggde på dittillsvarande principer för handlingsoffentligheten, samtidigt som den gav utrymme för ökad insyn i myndigheternas informationsmaterial i takt med den tekniska utvecklingen mot en allt flexiblare informationsökning (s. 91).

De grundläggande reglerna i 2 kap. TF har i stort förblivit oförändrade sedan 1970-talet. Oaktat detta kan det konstateras att

offentligheten har vidgats tack vare den möjlighet till insyn som rätten till ett visst begärt informationsuttag medger. Teknikens utveckling har ju inneburit allt större möjligheter till sökning och sammanställning. Om denna form av insynsrett bibehålls, kommer alltså den tekniska utvecklingen att också i fortsättningen resultera i allt större möjligheter till offentlighetsinsyn utan att de gällande bestämmelserna behöver ändras.

3.4.1.2 En avvägning utifrån likställighetsprincipen

De kritiska rösterna menar att insynsrettens omfattning bör kopplas till vad myndigheten faktiskt gör i sin verksamhet; inte till vad den skulle kunna göra. Vid en närmare granskning av denna uppfattning utgör den egentligen ett uttryck för likställighetsprincipen. Denna princip innebär å ena sidan att allmänheten skall ha rätt att ta del av information i samma utsträckning som detta är möjligt för myndigheten. Å andra sidan innebär likställighetsprincipen att allmänheten inte har rätt att ta del av annan information än den som myndigheten har tillgång till. Myndigheten har alltså rätt att på begäran av enskild neka till att utföra särskilt arbete.

Likställighetsprincipen är enligt vår mening den "rågång" som skall avgränsa myndigheters skyldigheter enligt 2 kap. TF från andra mer servicebetonade plikter att bistå allmänheten med information från myndigheterna. Av detta skäl föreslår vi ingen ändring när det gäller den principiella uppdelningen av möjligheterna till insyn enligt 2 kap. TF respektive enligt 15 kap. 4 § SekrL; det förstnämnda skall ta sikte på rätten att ta del av allmän handling och det andra på rätten att ta del av uppgift ur allmän handling.

När det gäller de konventionella handlingarna är den nämnda "rågången" av naturliga skäl tydlig. Att myndigheterna skulle vara skyldiga att sammanställa uppgifter ur de konventionella handlingarna framstår enligt vår uppfattning som ett klart avsteg från likställighetsprincipen, eftersom det skulle innebära att en myndighet inte längre hade rätt att neka till att utföra särskilt arbete. Det kan inte anses rimligt att lägga ett sådant omfattande merarbete på myndigheterna. Till skillnad från Datalagskommittén föreslår vi därför ingen ändring i gällande bestämmelser i detta avseende.

I fråga om den datalagrade information är "rågången" dock långtifrån lika tydlig och klar. Kritikerna hävdar att den nu

gällande grundlagsfästa skyldigheten för myndigheterna att tillhandahålla ett visst informationsuttag befinner sig på fel sida om denna "rågång". Vid ett närmare betraktande av vilken rätt till insyn som blir kvar om man skulle gå kritikerna till mötes, förefaller det dock som om man inte bara hamnar på andra sidan "rågängen" utan dessutom en avsevärd bit ifrån denna. Om den grundlagsfästa rätten till insyn i den datalagrade informationen enbart skulle ta sikte på de handlingar som faktiskt existerar vid tidpunkten för en begäran, lämnas ju de möjligheter till lättåtkomlig information som den nya tekniken medger helt utan avseende. En sådan hållning förefaller alltså inte nödvändig för att i den elektroniska miljön upprätthålla principen att myndigheter skall ha rätt att neka till att utföra särskilt arbete. Resultatet skulle i stället enligt vår mening bli att likställighetsprincipen långt ifrån kan anses uppfylld. Den avgränsning som hitintills gällt genom kriteriet "rutinbetonade åtgärder" uttrycker i stället en bättre avvägning för att "rågängen" skall framstå som tillfredsställande tydlig och klar. Enligt vår uppfattning skall handlingsoffentligheten alltså även i fortsättningen ha den räckvidd som den har i dag. Allmänhetens nu gällande rätt att inom handlingsoffentlighetens ram erhålla en begärd sammanställning av uppgifter, om den kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder, bör således behållas. Handlingsoffentligheten kan härigenom sägas ha inslag av en insyns rätt som tar sikte på uppgifter. De begärda uppgiftssammanställningar som det här blir fråga om ligger dock så "nära till" för myndigheterna att det inte finns skäl att skilja allmänhetens tillgång till dem från dess tillgång till redan existerande allmänna handlingar.

3.4.1.3 Kriteriet "rutinbetonade åtgärder"

Redan av det ovan förda resonemanget framgår att vi anser att kriteriet "rutinbetonade åtgärder" också i fortsättningen är den gräns som bör gälla i fråga om myndigheternas skyldighet att enligt 2 kap. TF på begäran sammanställa uppgifter. Till skillnad från Datalagskommittén anser vi alltså att detta kriterium inte bör bytas ut mot något annat (jfr SOU 1997:39. s. 526 f.). Kriteriet "rutinbetonade åtgärder" är ändamålsenligt eftersom det medger en prövning som tar sikte på såväl nödvändiga arbetsinsatser som kostnader för en myndighet samt de komplikationer i övrigt som en viss åtgärd kan föranleda. Vidare medger kriteriet en följsamhet

i rättstillämpningen i förhållande till den tekniska utvecklingen. Det kan också konstateras att kriteriet har preciserats genom praxis under årens lopp och har uppnått en viss stadga. Redan nu kan det därför enligt vår uppfattning anses ge tillräcklig ledning vid rättstillämpningen. Genom att kriteriet "rutinbetonade åtgärder" bibehålls för att avgränsa handlingsoffentlighetens räckvidd kan denna rättsutveckling också fortgå.

3.4.2 Befintliga handlingar respektive sammanställningar på begäran bör behandlas öppet och åtskilt

3.4.2.1 En tydligare lagreglering

Som redovisats ovan ansåg Datalagskommittén att lagstiftaren hade dolt vissa frågor inom ramen för begreppet upptagning (SOU 1997:39 s. 500). Kommittén menade att frågor om vad som i egentlig mening förvaras och om vilka sök- och sammanställningsmöjligheter som föreligger borde behandlas öppet och inte blandas samman. Vi delar denna uppfattning.

För närvarande ryms inom begreppet upptagning i 2 kap. TF såväl en handling som redan förvaras hos myndigheten vid tidpunkten för en begäran om att handlingen skall lämnas ut samt de sammanställningar som på begäran är möjliga att göra genom rutinbetonade åtgärder. Att begreppet "upptagning" rymmer båda dessa företeelser får anses stå klart i vart fall efter Regeringsrättens avgöranden från senare år. Den tekniska utvecklingen och myndigheternas användning av IT har m.a.o. gått därhän att myndigheternas datalagrade information inte längre skall uppfattas bestå av enbart "potentiella handlingar", dvs. möjliga sammanställningar. En stor del av de oklarheter som ansetts förknippande med den gällande regleringen kan därmed anses ha försvunnit. Enligt vår uppfattning bör detta dock komma till uttryck också i lagtexten.

Genom att öppet och åtskilt i lagtexten i 2 kap. TF behandla att allmänhetens grundlagsfästa rätt att ta del av information hos myndigheterna avser dels färdiga handlingar, dels begärda sammanställningar av uppgifter i den datalagrade informationen inom ramen för rutinbetonade åtgärder uppnås klarhet i framförallt två avseenden. För det första står det då klart redan genom lagtexten att det också i det datalagrade informationsmaterialet finns redan existerande handlingar och inte endast "potentiella handlingar" som uppstår och existerar endast i de ögonblick som de "tas fram".

Att detta förhållande är tydligt är, som framgått ovan, av stor betydelse för medvetenheten om att också myndigheternas data-lagrade informationsmängder innehåller inkomna och upprättade handlingar som skall bevaras i ursprungligt skick.

För det andra uppnås klarhet i det avseendet att det av lagtexten kommer att framgå att kriteriet "rutinbetonade åtgärder" inte syftar till att generellt avgränsa allmänhetens tillgång enligt 2 kap. TF till datalagrad information hos myndigheterna. Kriteriet kommer i stället enbart att utgöra gränsen för myndigheternas skyldighet att på begäran göra sammanställningar av uppgifter inom ramen för handlingsoffentligheten. När det gäller allmänhetens rätt att ta del av redan existerande handlingar i den elektroniska miljön skall någon avgränsning enligt vår mening inte göras utifrån kriteriet "rutinbetonade åtgärder". Enligt vår uppfattning skall allmänhetens tillgång till färdiga handlingar i stället avgöras utifrån vad som faktiskt finns hos myndigheten. Vi är dock medvetna om att vad som förvaras och därmed "finns" i den elektroniska miljön inte kan avgöras på samma självklara sätt som i den konventionella miljön. Huruvida en konventionell handling finns eller inte bestäms ju utifrån om den rent fysiskt existerar eller inte. I den elektroniska miljön kan gränsen mellan en existerande och en icke existerande handling inte göras på samma konkreta sätt. Gränsen torde i stället vara liktydig med vilka åtgärder som myndigheten måste vidta för att göra ett informationsinnehåll uppfattbart. Enligt vår uppfattning är det dock inte lämpligt att försöka uttrycka denna avgränsning på något mer detaljerat sätt i grundlagstext än vad som i dag görs genom den s.k. tillgänglighetsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Ledning bör i stället hämtas i detaljerade arkivregler om hur allmänna handlingar i elektronisk form skall bevaras. Frågan om en handling i elektronisk form finns i myndighetens förvar eller inte får därmed besvaras i varje enskilt fall utifrån vad som rimligen kan krävas av myndigheten i form av åtgärder för att ta fram handlingen. Först när nödvändiga åtgärder – mot bakgrund av de krav som uppställs i arkivregler om hur handlingar i elektronisk form skall bevaras och om när de får gallras – inte framstår som rimliga, bör det kunna konstateras att handlingen inte längre finns i myndighetens förvar.

Möjligen är det så att det vi nu vill uttrycka i slutändan kommer att handla om "rutinbetonade åtgärder" eller rent av mindre komplicerade åtgärder än så, eftersom ändamålsenliga regler om arkiv bör föranleda att handlingarna bevaras så att de är omedelbart tillgängliga i den elektroniska miljön. Men, i den händelse en

myndighet inte förvarar en handling på ett lämpligt sätt skall denna omständighet, lika lite som i den konventionella miljön, förta allmänheten dess rätt att få ta del av handlingen (Regeringsrätten tycks ha åtminstone något berört denna fråga i notisfallet RÅ 1977 Ab 311, jfr ovan avsnitt 3.3.5.1). I likhet med Datalagskommittén skulle vi alltså vilja beskriva myndighetens skyldighet gentemot allmänheten så att alla allmänna handlingar, i konventionell eller annan form, som förvaras hos myndigheten skall tas fram på begäran, oavsett om det är lätt eller svårt (jfr SOU 1997:39, s. 623). Först när det kan konstateras att en handling inte finns i myndighetens förvar, saknar allmänheten tillgång till denna. I detta perspektiv rimmade enligt vår uppfattning kriteriet "rutinbetonade åtgärder" illa och kan uppenbart ge fel signaler till myndigheten. Det måste tydligt framgå av reglerna att allmänhetens tillgång till allmänna handlingar principiellt är densamma, oavsett om det är fråga om konventionella handlingar eller upptagningar.

3.4.2.2 Sammanställning av uppgifter ur allmänna handlingar

Datalagskommittén ville införa "handling" samt "databas" som nya grundbegrepp i 2 kap. TF (SOU 1997:39, s. 500). Enligt kommittén var det naturligt att i en digital miljö anknyta dels till uppgifterna lagrade i sin grundform (handling), dels till de tekniska hjälpmedel som finns för att göra uppgifterna läsbara (databas). Ordet databas valdes för att beskriva den "plats" där uppgifterna förvaras, oavsett om det handlar om uppgifter på ett papper eller i en dator.

Som framgått av vad som anförts ovan föreslår vi, till skillnad från Datalagskommittén, ingen utvidgning av myndigheternas nu gällande skyldighet enligt 2 kap. TF att på begäran sammanställa uppgifter. Denna skyldighet skall som hitintills ta sikte på enbart myndigheternas datalagrade information och alltså inte på uppgifter i konventionella handlingar.

Nu gällande praxis avseende en myndighets skyldighet att inom 2 kap. TF:s ram på begäran sammanställa uppgifter innebär en skyldighet att, så länge inte någon sekretessregel lägger hinder i vägen, tillhandahålla ett visst uttag av datalagrad information ur allmänna handlingar. Någon skyldighet att sammanställa uppgifter ur en handling som inte är allmän, t.ex. en handling som utgör arbetsmaterial eller som ingår i myndighetens bibliotek, föreligger alltså inte.

I den mån olika enheter inom en myndighets datasystem är sammanlänkande och uppgifter inom dessa enheter på ett gemensamt sätt är tillgängliga för sökning med automatiserad behandling, kan dessa enheter tillsammans anses utgöra en databas (SOU 1999:105 s. 212). Från den tidiga användningen av datorer på myndighetsområdet handlade detta i huvudsak om möjligheter att söka och sammanställa uppgifter inom olika register. Dagens datasystem möjliggör dock även sök- och sammanställningar mellan olika register och inom ramen för dokumenthantering och annan hantering av löpande text. Också en handling i elektronisk form, som inte är ett register i TF:s mening, men som innehåller sökbara fält kan alltså ensam eller tillsammans med andra enheter i ett datasystem som den sammanlänkats med anses bilda en "databas". Det är givet att en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att sammanställa uppgifter ur den datalagrade information avgörs av i vilken mån myndighetens allmänna handlingar bildar "databaser". Enligt vår uppfattning är det dock inte nödvändigt att införa ett nytt grundbegrepp i 2 kap. TF för att uttrycka detta tekniska faktum. Det väsentliga från insynssynpunkt är i stället att göra klart att skyldigheten att på begäran sammanställa uppgifter tar sikte på de allmänna handlingar som lagrats elektroniskt. Vilka dessa handlingar är följer av de allmänna reglerna i 2 kap. TF om inkomna och upprättade handlingar.

För att rätten till insyn skall kunna förverkligas är det, som tidigare framhållits, nödvändigt att det finns kompletterande regler om hur de inkomna och upprättade handlingarna skall bevaras elektroniskt. I 15 kap. SekrL finns vidare regler som syftar till att myndigheterna i sin IT-verksamhet skall upprätthålla en "god offentlighetsstruktur". Frågan hur uppgifter i övrigt skall data-tekniskt organiseras hos myndigheterna kan naturligtvis också ha betydelse för möjligheten till insyn, särskilt när det gäller den insyn som möjliggörs genom en myndighets skyldighet att på begäran av en enskild göra en sammanställning av uppgifter. För närvarande är detta en fråga, dvs. bortsett från vad som regleras i bestämmelser om bevarande av allmänna handlingarna och om "god offentlighetsstruktur", som långtifrån alltid löses genom någon form av reglering. Många gånger är det myndigheten själv som i detta avseende beslutar hur den skall organisera sina datasystem, t.ex. när det gäller vilka sök- och sammanställnings-möjligheter som systemen skall inrymma. I den mån en reglering är önskvärd också på detta område är enligt vår uppfattning dock inte grundlagen den rätta platsen för detta.

3.4.3 Behov av fortsatta begränsningar av hänsyn till enskilds personliga integritet

3.4.3.1 Inledning

Mot rätten till insyn genom begärda sammanställningar av uppgifter har invänts att den enskilde saknar kontroll över de uppgifter om honom eller henne som finns hos en myndighet och som lagras i den elektroniska miljön. Den enskilde kan inte förutse hur uppgifterna kan komma att sammanställas och användas.

För det första kan konstateras att någon fullständig förutsebarhet för den enskilde inte heller finns när det gäller konventionella handlingar. Också uppgifter i sådana handlingar kan sammanställas av myndigheterna till nya handlingar. När det gäller vad som kan komma i fråga för offentlighetsinsyn handlar det dock om att myndigheter på eget initiativ och för egna behov har sammanställt uppgifter till nya handlingar. Förutsebarhet uppnås då genom att ett ändamål har fastställts för myndighetens behandling av personuppgifter.

I fråga om sammanställningar av uppgifter som myndigheter gör på begäran av enskild kan det dock konstateras att sådana sammanställningar kan komma att göras för helt andra ändamål än som fastställts för myndighetens verksamhet. Dessa ändamål kan alltså inte förutses. I detta avseende innebär således myndigheternas skyldighet att inom ramen för reglerna i 2 kap. TF göra begärda sammanställningar av uppgifter en särskild problematik från integritetssynpunkt.

3.4.3.2 Begränsningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF

I 2 kap. 3 § andra stycket TF finns en begränsningsregel av handlingsoffentlighetens tillämpningsområde när det gäller upptagningar ”som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen”.

Bestämmelsen infördes genom 1976 års grundlagsärende. I proposition 1975/76:160 frågade sig departementschefen (s. 87) om det skulle vara möjligt att begränsa offentligheten för ADB-upptagningar genom att i särskilda föreskrifter förbjuda en handläggande myndighet att för eget bruk ta fram uppgifter av visst slag eller i viss kombination från faktiskt tillgängliga datamedier. Departementschefen anförde vidare att den tekniska

utvecklingen hade medfört att stora mängder data i ADB-register kan vara mycket lättillgängliga och lättkombinerade. De rika möjligheterna till urval och sammanställning kunde, i förening med uppgifternas offentlighet, innebära eller uppfattas som ett hot mot enskilda registrerades personliga integritet. Avvisade man en lösning enligt OSK:s förslag – att ADB-upptagningar skulle vara allmänna handlingar endast om myndigheten hade rättslig befogenhet att överföra dem till läsbar form – kunde man enligt departementschefen räkna med återkommande anspråk på sekretessbeläggning av personuppgifter. Departementschefen ansåg att alternativet med sekretessbestämmelser inte torde tjäna offentlighetens sak. Han framhöll att till detta kom att den föreslagna regeln inte inkräktar på den viktiga funktionen hos offentlighetsprincipen att ge insyn i myndigheternas eget beslutsunderlag. I fråga om personregister kunde vidare åberopas att informationstillgången redan genom datalagen begränsas så till vida som ett ADB-fört register inte får upprättas utan särskilt tillstånd. Departementschefen ansåg att förbud alltså borde kunna meddelas registerhavaren att använda vissa söknycklar eller annars ta ut viss information, med verkan att inte heller allmänheten hos den myndigheten kunde göra anspråk på samma information. Han påpekade att det insågs lätt att förbudet utan denna verkan knappast kunde upprätthållas gentemot den användande myndigheten.

Begränsningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF har inte ändrats sedan den infördes. Den innebär att en upptagning "som ingår i personregister" och där myndighetens befogenhet att ta fram informationen har begränsats, inte ens anses *förvarad* hos myndigheten. En sådan upptagning kan alltså aldrig bli en allmän handling. Om lagstiftaren i stället hade valt en lösning som innebar att en sådan upptagning i och för sig skulle kunna vara en allmän handling, men där en inskränkning i allmänhetens rätt att ta del av handlingen gjordes, borde detta med hänsyn till vad som stadgas i 2 kap. 2 § TF ha reglerats i SekrL. När det är fråga om en inskränkning av rätten att ta del av en allmän handling, följer ju av 2 kap. 2 § TF att inskränkningen skall följa av SekrL eller annan lag som SekrL hänvisar till.

Syftet med begränsningsregeln är alltså att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen skall kunna göra anspråk på att få ta del av information hos myndigheten, som myndigheten av hänsyn till skydd för den personliga integriteten själv är förhindrad att använda sig av. Den kan alltså sägas vara ett uttryck för likställig-

hetsprincipen. Sin betydelse har begränsningsregeln följaktligen när det gäller myndighetens skyldighet att enligt 2 kap. TF göra begärda sammanställningar av uppgifter. Begränsningar i s.k. registerförfattningar m.m. kan ju enbart förhindra att myndigheten för egen del genom sök- och sammanställningar av uppgifter upprättar vissa handlingar. Däremot kan en myndighet inte med åberopande av bestämmelser i en "registerförfattning" vägra att göra en begärd sammanställning av uppgifter enligt 2 kap. TF, eftersom denna skyldighet följer av en grundlagsbestämmelse. Det finns därför ett behov av att låta begränsningar i s.k. registerförfattningar "slå igenom" när det gäller rätten till insyn enligt 2 kap. TF.

Däremot är begränsningsregeln inte tillämplig på en elektroniskt lagrad handling bara för att den innehåller uppgifter som "potentiellt" kan sammanställas till en ny handling, vilken i sin tur skulle omfattas av begränsningsregeln. En sådan handling omfattas alltså inte av begränsningsregeln och kan därmed utgöra en allmän handling. Motsatt resonemang skulle annars innebära att t.ex. en handling i elektronisk form i en elektronisk akt hos försäkringskassan, som vanligtvis innehåller känsliga uppgifter som inte utan vidare får sammanställas elektroniskt, inte skulle anses "förvarad" i 2 kap. TF:s mening och därmed aldrig utgöra en allmän handling. Dock skall noteras att det i fråga om en sådan handling kan finnas begränsningar i rätten att använda sökbegrepp. En sådan begränsning finns t.ex. i den nya socialförsäkringsregisterlagen (1997:934), som trädde i kraft den 1 januari 1998. I 18 § tredje stycket anges att i fråga om handlingar som ingår i socialförsäkringsregister får endast ärendebeteckning och beteckning på handling användas som begrepp. Det är alltså inte tillåtet för en försäkringskassa att använda namnet på en viss sjukdom som sökbegrepp för att söka fram alla handlingar som innehåller detta ord. Detta innebär dock inte att handlingar som innehåller detta ord inte skall anses som förvarade hos försäkringskassan p.g.a. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF. En begränsning i rätten att använda ett visst sökbegrepp torde däremot ha betydelse för en myndighets skyldighet att "leta fram" allmänna handlingar, där en begäran om att få ta del av handlingarna inte har preciserats närmare än att handlingarna exempelvis skall innehålla ett visst ord.

3.4.3.3 Ett fortsatt behov av en begränsningsregel

Eftersom det enligt vår mening även i fortsättningen skall föreligga en skyldighet för myndigheterna att enligt 2 kap. TF tillhandahålla en begärd sammanställning av uppgifter, finns det alltså ett behov av en begränsningsregel i grundlagen. Begränsningen skall också i fortsättningen enbart ta sikte på skyddet för den personliga integriteten. Vi delar således tidigare lagstiftares uppfattning att det vore betänkligt om allehanda föreskrifter om myndigheternas rätt till uttag ur sin datalagrade information skulle få begränsa offentlighetsinsynen (prop. 1975/76:160 s. 88). I fråga om personuppgifter bör emellertid en viss modifierad ordning få gälla.

3.4.3.4 Begränsningsregelns framtida utformning

Det kan konstateras att den nuvarande begränsningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF behöver moderniseras. Ordet "personregister" härstammar från datalagens (1973:289) terminologi. Datalagen upphörde att gälla den 24 oktober 1998 och har ersatts av den generellt gällande personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen tar till skillnad från datalagen sikte på all behandling av personuppgifter som sker på automatiserad väg samt manuella register. Något tillståndsförfarande med beslut från Datainspektionen förekommer inte längre.

Begränsningsregeln är för närvarande konstruerad så att det framgår att upptagningar i princip är allmänna, i den mån föreskrifter som förbjuder överföring till läsbar form saknas. De förbud som lagstiftaren såg framför sig är sådana som tar sikte på användningen av vissa sökbegrepp eller att annars ta ut viss information (prop. 1975/76:160 s. 87 f.).

Enligt vår uppfattning bör begränsningsregeln även i fortsättningen ta sikte på förbud som inskränker myndighetens egen tillgång till ett visst uttag av uppgifter ur de datalagrade allmänna handlingarna. Begränsningen bör därför ta sikte på en myndighets skyldighet att inom ramen för rutinbetonade åtgärder tillhandahålla en begärd sammanställning av uppgifter. Bestämmelsen måste vidare innehålla ord som tar sikte på den terminologi som används i dag på personuppgiftsområdet.

3.4.3.5 Vilka förbud skall begränsningsregeln omfatta?

Enligt begränsningsregelns nuvarande utformning följer begränsningen av vad som i lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, stadgas i fråga om myndighets befogenhet att överföra upptagningen till uppfattbar form. Vad som här åsyftades vid regelns tillkomst var särskilda registerlagar- eller förordningar, eller särskilda beslut från Datainspektionen. Dessa föreskrifter och beslut tog sikte på vissa verksamhetsområden eller myndigheter. Vid begränsningsregelns tillkomst förutsatte således varje behandling av personuppgifter på automatiserad väg ett tillståndsbeslut eller särskild reglering.

Vissa inskränkningar i kravet på tillstånd genomfördes den 1 juli 1979 (SFS 1994:1480). I syfte att ytterligare begränsa Datainspektionens tillståndverksamhet togs det generella tillståndskravet bort den 1 juli 1980 (SFS 1982:446). Därefter har endast sådana personregister som är särskilt känsliga från integritets-synpunkt varit underkastade ett tillståndskrav (SOU 1997:39 s. 104). Den 1 januari 1995 infördes en möjlighet för Datainspektionen att meddela generella föreskrifter för personuppgifter som ofta förekommer inom en viss verksamhet (19 § datalagen och 14 § dataförordningen). Samtidigt infördes ett undantag från tillståndsplikten för sådana register som inrättas och förs i enlighet med föreskrifter som meddelats av Datainspektionen.

Mot bakgrund av redovisningen ovan kan det konstateras att den heltäckande reglering för behandling av personuppgifter på myndighetsområdet som utgjorde bakgrund till begränsningsregelns utformning i 2 kap. 3 § andra stycket TF hade "urvattnats" redan i början på 1980-talet. Den omständigheten att generella föreskrifter har kommit att reglera viss behandling av personuppgifter hos myndigheterna har dock inte föranlett någon ändring i begränsningsregeln. Enligt sin lydelse kan begränsningsregeln inte anses omfatta sådana föreskrifter.

Sedan den 24 oktober 1998 har datalagen ersatts av den generellt tillämpliga personuppgiftslagen (1998:204). Genom denna lag har Sverige genomfört Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Någon ändring i begränsningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF gjordes inte heller i samband med det lagstiftningsärendet. Frågan om behovet av en

ändring behandlades inte heller i regeringens proposition eller vid riksdagsbehandlingen.

Frågan är om begränsningsregeln efter personuppgiftslagens införande kan anses syfta på också denna lag. Datalagskommittén hade som utgångspunkt för sitt förslag till ändring av begränsningsregeln att det i varje enskild registerförfattning borde avgöras vilka begränsningar som var nödvändiga för att skydda enskilda mot otillbörliga integritetsintrång (SOU 1997:39 s. 528 f.). Kommittén synes alltså ha utgått från att begränsningar som enbart följde av personuppgiftslagen inte skulle begränsa en myndighets skyldigheter enligt 2 kap. TF.

Som framgått ovan genomfördes varken Datalagskommitténs förslag eller gjordes någon annan ändring av begränsningsregeln i 2 kap. 3 § TF i samband med personuppgiftslagens införande. Mot bakgrund av begränsningsregelns nuvarande lydelse torde det kunna hävdas såväl att den allttjämt omfattar enbart begränsningar i en särskild reglering som att den omfattar också regler i generellt gällande lagar och förordningar, t.ex. personuppgiftslagen.

Eftersom personuppgiftslagen är generellt tillämplig på behandling av personuppgifter, kommer den att gälla i den mån avvikande bestämmelser inte finns i annan lag eller förordning. Nyare registerförfattningar får därför uppfattas vara uppbyggda så att de har personuppgiftslagen som bas, vilket ibland anges uttryckligen i författningen (t.ex. i polisdatalagen, SFS 1998:622). De innehåller således regler som syftar till att i förhållande till personuppgiftslagens bestämmelser antingen begränsa eller utöka myndighetens befogenhet att behandla personuppgifter i viss utsträckning. Av EG:s dataskyddsdirektiv följer att avvikelser från direktivets bestämmelser endast kan förekomma inom rättsområden som inte omfattas av EG-rätten (jfr prop. 1997/98:44 s. 40). Inom EG-rättens område måste särskilda registerförfattningar alltså vara i överensstämmelse med reglerna i direktivet.

Personuppgiftslagen riktar sig till alla, myndigheter och enskilda, som behandlar personuppgifter på det sätt som omfattas av lagen (på helt eller delvis automatiserad väg eller i manuellt register). En fråga vid lagens införande var dess förhållande till offentlighetsprincipen. Härvid konstaterade regeringen i proposition 1997/98:44 att bestämmelser i grundlag alltid tar över bestämmelser i vanlig lag. Enligt regeringens mening borde dock i klagörande syfte tas in en bestämmelse i den nya lagen som angav detta förhållande (s. 46). Riksdagen antog regeringens förslag till bestämmelse. I 8 § första stycket personuppgiftslagen stadgas

därmed att bestämmelserna i lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter. I författningskommentaren anges att bestämmelsen syftar till att upplysa om att lagen inte skall tillämpas om det skulle strida mot en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF (s. 119).

I lagstiftningsärendet om personuppgiftslagen framgår att lagstiftarens avsikt uppenbarligen har varit att denna lag inte i något fall skall gälla före grundlagsbestämmelserna i 2 kap. TF. Om man nu ändå skulle anse det vara önskvärt att begränsningsregeln i 2 kap. 3 § TF skulle få syfta också på personuppgiftslagen, synes dock ett slags "moment 22" föreligga för närvarande med tanke på hur "upplysningsbestämmelsen" i 8 § första stycket personuppgiftslagen är utformad. Bestämmelsen är nämligen inte utformad så att den enbart erinrar om det principiella förhållandet mellan grundlag och vanlig lag. Bestämmelsen har i stället formulerats så att den har fått en självständig betydelse. Med nuvarande lydelse ger den alltså inte utrymme för att personuppgiftslagen i något fall skulle få gälla före reglerna i 2 kap. TF.

Oavsett vad man skulle vilja läsa ut av lydelsen i 2 kap. 3 § andra stycket TF när det gäller begränsningsregelns omfattning, är det alltså mot bakgrund av utformningen av 8 § första stycket personuppgiftslagen klart att begränsningsregeln inte kan syfta på personuppgiftslagen. I den mån det av personuppgiftslagen följer att en myndighet saknar befogenhet att göra vissa sökningar eller annars ta ut viss information från sitt datalagrade material, kan detta alltså inte slå igenom när det gäller myndighetens skyldigheter enligt 2 kap. TF.

Den ovan redovisade problematiken hänger samman med att över huvud taget frågan om i vilken utsträckning myndigheternas behandling av personuppgifter skall regleras såväl i personuppgiftslagen som i särskilda registerförfattningar, eller enbart i det sistnämnda, inte har fått sin slutliga lösning. Eftersom frågan har dimensioner som sträcker sig utanför vårt utredningsuppdrag, får vi lämna denna. Vårt förslag blir därför att begränsningsregeln ges en ny omfattning som tar sikte på begränsningar i myndigheternas befogenhet att ta ut viss datalagrad information "enligt lag eller förordning". Vilka författningar bestämmelsen skall anses syfta på får lösas i ett annat sammanhang.

3.4.4 Arkivfrågor

Som tidigare framhållits i flera sammanhang är det nödvändigt för att rätten till insyn skall kunna förverkligas att det till bestämmelserna i 2 kap. TF finns kompletterande regler om hur de inkomna och upprättade handlingarna skall bevaras elektroniskt. För möjligheterna till insyn genom sådana sammanställningar som myndigheten är skyldig att göra på begäran av enskild är det av särskild betydelse hur uppgifter därutöver datatekniskt har organiserats hos myndigheterna, dvs. vilka sökningar och sammanställningar som datasystemen medger.

Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller inte bara när dessa är "levande" i en myndighets löpande verksamhet, utan också när handlingarna har övergått till att i huvudsak bilda arkiv hos myndigheten. Denna rätt följer även med om handlingarna överförs till en arkivmyndighet. Handlingarna är i båda fallen allmänna handlingar och ingår således i myndighetens arkiv. Att bevara handlingar i elektronisk form innebär särskilda problem från arkivvårdssynpunkt, bl.a. när det gäller arkivbeständighet. I fråga om framställning av handlingar på papper, som mikrofilm eller ritfilm har Riksarkivet meddelat bestämmelser om tekniska krav när det gäller materiel och metoder för framställning av handlingar. För ADB-upptagningar hänvisas i stället till lämpliga standarder. De krav som Riksarkivet därvid ställer är inriktade på den logiska beständigheten (RA-FS 1991:3, ändr. RA-FS 1994:2). Vad som eftersträvas är ett oberoende av specifik utrustning och specifika program.

Med rätten till insyn genom sammanställningar som myndigheten enligt 2 kap. TF är skyldig att göra på begäran av enskild följer särskilda komplikationer, eftersom det i detta fall är möjligheterna att söka och sammanställa uppgifter som skall bevaras.

Enligt Riksarkivets föreskrifter räknas som gallring förstöring av allmänna handlingar och uppgifter i allmänna handlingar. Sådan förstöring innebär gallring även om handlingarnas innehåll dessförinnan har överförts till annan databärare, om överföringen har inneburit t.ex. förlust av sök- och sammanställningsmöjligheter. All överföring som medför informationsförluster för användaren ses alltså som gallring, även om det endast rör sig om "partiell gallring".

Riksarkivet har givit projektet "Informationstekniken och dess påverkan på arkivens offentlighet" (INFOTEK) i uppdrag att

lämna förslag till nya former för redovisning av arkiv. Inom delprojektet INFOTEK-RED har därvid under 1998 utarbetats en PM med rubriken *Insyn i medborgarnas tjänst – Samordning av vissa bestämmelser i arkivlagen, 15 kap. sekretesslagen m.m.* I denna promemoria tar Riksarkivet bl.a. upp frågan om vilka krav som kan ställas på myndigheterna när det gäller att elektroniskt bevara strukturerade dokument, dvs. som har en bearbetningsbar form.

I nämnda promemoria påpekar Riksarkivet (s. 31) att enligt 7 § RA-FS 1997:6 får handlingar som har tillfällig betydelse genom att innehållet har överförts till nya databärare, eller genom att de har ersatts av nya handlingar, gallras under förutsättning att gallring kan ske utan eller med endast ringa förlust avseende betydelsebärande uppgifter/data, sammanställnings- och sökmöjligheter, samt möjligheter att fastställa autenciteten. En förutsättning är att de ursprungliga handlingarna inte har någon funktion. I en bilaga till föreskriften anges att det krävs att handlingarna inte är autenciterade genom elektroniska signaturer eller liknande för att förlusten skall anses ringa. De får heller inte vara strukturerade på ett sådant sätt att en överföring medför att betydande bearbetningsmöjligheter går förlorade. Riksarkivet konstaterar att i en situation då ett strukturerat dokument kommer in till en myndighet måste handlingen registreras och arkiveras så att den upprepat kan presenteras med det innehåll den hade när den kom in till myndigheten – dvs. i det skick som utställaren avsåg att den skulle företes. Vilka åtgärder som krävs för att garantera denna presentation är enligt Riksarkivet inte helt klart. En möjlighet kan vara att upprätta digitala "arkivexemplar". Riksarkivet konstaterar att en sådan åtgärd ändå kommer att krävas när myndigheterna börjar ta emot digitalt signerade dokument. Enligt Riksarkivet är det heller inte klart vilka krav som skall ställas på myndigheterna när det gäller att bevara strukturerade dokument också i bearbetningsbar form.

Rätten till insyn genom sammanställningar som myndigheten enligt 2 kap. TF är skyldig att göra på begäran av enskild föranleder således särskilda frågor från arkivvårdssynpunkt, som ännu inte är lösta. För det första kan man fråga sig i vilken utsträckning myndigheten skall vara skyldig att bevara sök- och sammanställningsmöjligheter i en inkommen handling eller i en handling som myndigheten själv upprättar. I den mån sådana möjligheter inte bevaras torde detta enligt gällande föreskrifter innebära en i vart fall partiell gallring av handlingen. Om betydande bearbetningsmöjligheter går förlorade, synes det för närvarande krävas ett

särskilt gallringsbeslut som har stöd i lag eller annan författning för att det skall vara frågan om tillåten gallring av handlingen.

För det andra kan man fråga sig vilka krav som skall ställas på myndigheterna när det gäller att för lång tid bevara sök- och sammanställningsmöjligheter i de allmänna handlingarna, dvs. vilka krav skall ställas när det gäller arkivbeständighet. I fråga om en handling i elektronisk form som innehåller få tekniska finesser är det enklare att lösa problemen med långtidslagring än i fråga om mer tekniskt komplicerade dokument. Man kan därför fråga sig om lägre krav skall ställas på myndigheterna när det gäller att för längre tid bevara sök- och sammanställningsmöjligheter än i fråga om att bevara ett "ursprungligt" informationsinnehåll i en handling i elektronisk form.

Det förefaller knappast lämpligt att genom regler på grundlagsnivå försöka lösa de frågor som har aktualiserats ovan. Vi lämnar därför dessa frågor nu genom att peka på de speciella komplikationer från ett arkivvårdsperspektiv som rätten till insyn i form av begärda sammanställningar föranleder. Dessa frågor har vi för avsikt att återkomma till i en senare del av vårt utredningsarbete.

4 Myndigheternas yttre gränser

4.1 Inledning

Som påpekats ovan formuleras i våra direktiv (dir. 1998:32) inga egentliga problem med gällande bestämmelser i 2 kap. TF. Datalagskommittén (Ju 1995:08) skulle däremot enligt sina direktiv göra särskilda överväganden när det bl.a. gällde den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § TF (dir. 1995:91). I direktiven framhölls att en fråga som på nytt kunde behöva analyseras utifrån utvecklingen mot globala nätverk var innebörden av biblioteksregeln i 2 kap. 11 § andra stycket TF.

Den omständigheten att myndigheter i allt större utsträckning är uppkopplade mot databaser hos såväl andra myndigheter som enskilda organ har gett upphov till en diskussion om rimligheten i den nu gällande s.k. tillgänglighetsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF. Denna bestämmelse innebär att möjligheten att läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta en upptagnings informationsinnehåll avgör om en upptagning skall anses förvarad hos en myndighet.

Datalagskommittén påpekade i sitt betänkande *Integritet Offentlighet Informationsteknik* (SOU 1997:39) att myndigheterna tidigare hade åtkomst bara till sådana uppgifter som hade anknytning till verksamheten även om den skedde över nät. I ett sådant sammanhang kunde det enligt kommittén inte uppfattas som onaturligt att det var den tekniska åtkomstmöjligheten som fick bilda utgångspunkt för bedömningen av om en upptagning skall anses förvarad hos myndigheten (s. 482 f.). Kommittén framhöll att IT-utvecklingen dock hade inneburit att myndigheterna i allt större utsträckning är uppkopplade till såväl databaser hos andra myndigheter som enskilda databaser, t.ex. Internet. Utformningen av tillgänglighetsregeln kunde enligt kommittén tyckas innebära att också upptagningar i sådana databaser skall anses förvarade hos en myndighet. Kommittén anförde att det i olika sammanhang hade uttalats att en sådan reglering inte är rimlig

och att myndigheterna uppenbarligen inte kan fullgöra sina skyldigheter enligt 15 kap. SekrL beträffande de oräkneliga upptagningar som kan nås via t.ex. Internet.

Som framgår av Datalagskommitténs betänkande måste den begärda analysen av biblioteksregeln göras utifrån i första hand en analys av innebörden av begreppet "förvar" i 2 kap. 3 § TF, särskilt när det gäller hur myndighetens "yttre gränser" skall beskrivas. Nedan redovisas därför inledningsvis de grundläggande bestämmelserna i 2 kap. TF om förvar. Därefter följer ett avsnitt om myndigheternas yttre gränser i fråga om såväl konventionell som datalagrad information.

4.2 Begreppet "förvar"

4.2.1 Myndighetens förvar som principiell utgångspunkt

Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF är en handling allmän, om den *förvaras* hos myndigheten och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Huvudkriteriet som utvisar att en handling är allmän är således dess "*förvaring*" hos en myndighet (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 38).

Av systematiken i 2 kap. TF får anses följa att all information som i materialiserad form (dvs. hos annan än en mänsklig informationsbärare) finns i myndighetens förvar i princip utgör allmänna handlingar. Detta kan sägas vara en av utgångspunkterna för reglernas uppbyggnad och reglerna gör härvid ingen skillnad på konventionella handlingar och upptagningar. Emellertid innehåller 2 kap. TF vissa regler där undantag medges från denna principiella utgångspunkt. Till exempel undantas meddelanden med personligt innehåll (4 §), arbetsmaterial, dvs. minnesanteckningar, utkast eller koncept o.d. (9 §) samt handlingar i bibliotek (11 § första stycket 3). Ibland tar undantagen sikte på att reglera när en handling skall anses inkommen eller upprättad, ibland syftar de till att generellt undanta i och för sig inkomna eller upprättade handlingar från begreppet "allmän handling". Som utgångspunkt handlar det dock hela tiden om hos myndigheten förvarade handlingar. Utöver dessa undantag lämnar reglerna i 2 kap. TF inte något utrymme för att en handling som förvaras hos myndigheten inte skall anses vara en allmän handling. Faller handlingen inte in under någon av undantagsbestämmelserna, utgör den alltså en hos myndigheten förvarad – inkommen eller upprättad – allmän handling.

4.2.2 Konventionella handlingar

Eftersom det föreskrivs i lagtexten att handlingen, för att anses allmän, skall förvaras hos myndigheten, får det anses underförstått att den skall förvaras där vid tidpunkten för sökandens begäran. Härav följer att en prövning av om en handling skall lämnas ut inte kan avse en handling, som väntas komma in till myndigheten (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e upplagan, s. 39).

Förvarsbegreppet innebär vidare att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar avser hos myndigheten redan förefintliga handlingar, dvs. handlingar som finns "färdiga" hos myndigheten vid tidpunkten för sökandens begäran. Myndigheten är således inte skyldig att framställa en "ny" handling på grundval av uppgifter som kan hämtas ur befintliga handlingar (Bohlin, a.a. s. 40).

En handling kan förvaras samtidigt hos flera myndigheter. Det är således inte endast originalhandlingen som skall anses vara förvarad hos en viss myndighet, utan även kopior och avskrifter anses förvarade hos de myndigheter där sådana finns. Samtliga dessa myndigheter är då att betrakta som förvaringsmyndighet för handlingen och är var för sig skyldiga att pröva en begäran om att handlingen skall lämnas ut.

Klart är att en handling skall anses förvarad hos en myndighet om den finns där rent fysiskt. Uttrycket "förvaras hos" skall dock inte uppfattas ha endast denna innebörd. I proposition 1975/76:160 uttalade departementschefen att uttrycket "får emellertid inte uppfattas så snävt att handlingen alltid måste befinna sig i myndighetens lokaler för att anses förvarad hos denna" (s. 122).

Bohlin (a.a. s. 42 f.) konstaterar att det i praktiken mest vanliga torde vara, att handlingen tidigare funnits hos myndigheten, men temporärt har lämnat denna vid tidpunkten för enskilds ansökan om att få ta del av den. Denna omständighet i sig innebär alltså inte att handlingen inte längre skall anses förvarad hos myndigheten. I praxis har man dock gått längre än så. I rättsfallet RÅ 1984 2:49 fann Regeringsrätten att en handling var allmän, trots att den aldrig funnits hos myndigheten i fråga och inte heller fanns där vid tidpunkten för sökandens begäran. Handlingen hade framställts av ett från myndigheten fristående privaträttsligt subjekt. Regeringsrätten fäste avgörande vikt vid avtalet mellan myndigheten och det privaträttsliga subjektet. Detta reglerade den insyn som tillkom myndigheten i egenskap av uppdragsgivare. Enligt Regeringsrätten låg det då i sakens natur att samtliga de handlingar som enligt av-

talet skulle upprättas *tillhörde* myndigheten. Den omständigheten att handlingen i fråga fanns hos det privaträttsliga subjektet, kunde inte frånta den dess karaktär av handling som var tillgänglig för myndigheten. Den utgjorde därför en hos myndigheten allmän handling.

Enligt Bohlin är det svårt att överblicka konsekvenserna av det nämnda utslaget från Regeringsrätten (a.a. s. 43). Han konstaterar bl.a. att bestämmelserna i 2 kap. TF över huvudtaget inte tillmäter frågan om äganderätten till handlingarna någon betydelse. Andra avgöranden visar också att läget ter sig annorlunda, när en handling som tillhör myndigheten har sänts till en annan myndighet. Det är då den sistnämnda myndigheten som anses som förvaringsmyndighet.

Bohlin pekar också på ett par fall ur praxis där myndigheter anlitat privata konsulter i tillsättningsärenden (RÅ 1989 ref 29 och RÅ 1996 ref 25). Handlingar som har kommit in till en sådan konsult har ändå ansetts inkomna till myndigheten och förvarade där, eftersom konsulten har bedömts förvara dem för myndigheten räkning.

4.2.3 Upptagningar

När det gäller upptagningar har begreppet "förvar" getts en särskild, i lagtexten uttryckt, innebörd. Enligt 2 kap. 3 § andra stycket första meningen TF skall en upptagning anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF anses en upptagning dock inte tillgänglig för myndigheten om den ingår i personregister och myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundas på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. I fråga om upptagningar som innehåller personuppgifter måste myndigheten alltså ha en rättslig befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form. I annat fall anses upptagningen inte förvarad hos myndigheten.

I förarbetena som ligger till grund för bestämmelsen (prop. 1975/76:160 s. 88 f.) konstaterade departementschefen när det gällde den mer tekniska frågan om vad som borde vara grundkriteriet för att en ADB-upptagning skall vara allmän handling, att

den då gällande rätten i princip byggde på att upptagningens fysiska förvaring var avgörande. Enligt departementschefen borde i stället förfogandet – ordet taget i allmän bemärkelse – över en upptagning läggas till grund för lagstiftningen. En sådan ordning föll sig enligt hans åsikt som naturlig. Om information av visst slag hade dokumenterats i vanliga handlingar men för framtiden fixerades på datamedium, syntes det ligga närmast till hand att se saken så att informationen alltjämt befann sig hos myndigheten, även om datamediet i tekniskt hänseende hanterades av annan. Departementschefen anförde vidare att "enligt vad jag förordar skall alltså en ADB-upptagning – med den förut angivna reservationen för personregister – i princip anses som allmän handling hos en myndighet, om denna faktiskt disponerar över möjligheten att överföra upptagningen i läsbar form och inte enbart fullgör en teknisk behandling".

Departementschefen ansåg vidare att det förhållandet att den fysiska förvaringen av en ADB-upptagning inte blev avgörande för om upptagningen var allmän, inte borde hindra att begreppet förvaring i lagtexten används för både vanliga handlingar och ADB-upptagningar (s. 89). Därutöver gav departementschefen ett antal exempel då en upptagning skulle anses förvarad hos en myndighet. En upptagning var enligt honom tillgänglig för en myndighet för överföring till läsbar form först och främst när upptagningen lagras i anslutning till myndighetens egen datorutrustning. Men också en upptagning som myndigheten kan ta del av i läsbar form via terminalförbindelse eller annan förbindelse med dator hos annat organ är allmän hos myndigheten. Detsamma gällde enligt departementschefen, för det tredje, upptagning som enligt avtal med annan lagras hos denne och på begäran överförs till skriftlig handling som sänds till myndigheten. För det fjärde avsågs regeln också omfatta myndighet, främst arkivmyndighet, som själv hade hand om datamediet, oaktat myndigheten inte hade vare sig egen dator eller stående avtal om körning på annans datamaskin. Departementschefen anförde avslutningsvis, att som framgick av särskilt sistnämnda typfall var det inte någon nödvändig förutsättning för att en ADB-upptagning skulle anses som allmän att berörd myndighet genom tillgång till dator hade praktiskt möjlighet att på rimliga ekonomiska villkor föra över upptagningen till läsbar form. Detta var en faktor som i stället fick tas med i bedömningen av om skyldighet förelåg att utan kostnadsersättning tillhandahålla upptagningen på stället. Departementschefen hänvisade härvid till sina uttalanden i 1973 års

lagstiftningsärende (prop. 1973:33 s. 81). Uttalandena avsåg i vilka fall avsteg borde kunna göras från principen om att allmänna handlingar skall tillhandahållas avgiftsfritt.

Som redovisats ovan (avsnitt 3.2.2) har myndigheterna enligt förarbetsuttalanden samt praxis ansetts ha en skyldighet att inom handlingsoffentlighetens ram göra sammanställningar av sin data-lagrade information, även om myndigheten själv inte redan har tagit fram en sådan sammanställning eller har haft anledning att ta fram informationen i fråga. Det avgörande i detta sammanhang har i stället ansetts vara att informationen kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. De gällande bestämmelserna får därför i fråga om upptagningar – till skillnad från konventionella handlingar – uppfattas innebära att begreppet "förvar" innefattar inte endast "färdiga" handlingar utan också i viss mån ännu inte existerande, men möjliga "nya", handlingar.

4.3 Hur skall myndighetens "yttre gränser" definieras?

4.3.1 Inledning

När det gäller diskussionen om rimligheten i den nuvarande tillgänglighetsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF är det framför allt av betydelse att försöka göra klart för sig hur myndighetens "yttre gränser" skall beskrivas. Av vikt i detta sammanhang är innebörden av begreppet "inkommen handling". Vidare har tolkningen av den s.k. biblioteksregeln kommit att få en betydelse i detta sammanhang.

4.3.2 Inkommen handling

4.3.2.1 Konventionell handling

Enligt 2 kap. 6 § första stycket TF anses en handling ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Innan en konventionell handling har anlänt till myndigheten – dvs. innan den har ankommit till myndighetens lokaler – föreligger ingen på TF grundad rätt att få ut den (Bohlin, Offentlighetsprincipen s. 55 f.). En handling som faktiskt har kommit in till och sålunda finns hos myndigheten, skall däremot på begäran tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Här har TF en

snävare innebörd än förvaltningslagen (1986:223, FL), där inget ovillkorligt krav ställs på att handlingen skall finnas hos myndigheten i rent fysiskt bemärkelse. Enligt FL räknas som inkomna även handlingar på bl.a. postanstalt, om vars ankomst myndigheten underrättats. För att en handling skall anses inkommen enligt TF:s mening är det dock inte nödvändigt att handlingen avlämnats i myndighetens lokaler utan den skall anses inkommen även i fall, då den kommit "behörig befattningshavare" till handa. Bohlin pekar på att det alltså är tillräckligt att behörig företrädare någonstans har tagit emot handlingen, "men väsentligt är att handlingen fysiskt befinner sig i ett läge, där vederbörande kan besluta om dess utlämnande" (a.a. s. 56).

Det avgörande för att anse en konventionell handling som inkommen till myndigheten synes alltså vara att handlingen befinner sig i ett sådant läge att myndigheten i faktiskt mening kan, och också har behörighet, att "förfoga" över handlingen (jfr t.ex. RÅ 1984 2:49 och RÅ 1996 ref 25). Det är ju bl.a. först i ett sådant läge som myndigheten äger besluta om en handling skall bevaras så att man kan ta del av den upprepade gånger, eller om den skall gallras.

4.3.2.2 Upptagning

Enligt 2 kap. 6 § första stycket andra meningen anses en upptagning ha kommit in till en myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som anges i 3 § andra stycket. Härigenom har man åstadkommit en samordning mellan begreppen "förvarad" och "inkommen" (Bohlin, a.a. s. 58).

Bestämmelsen infördes genom 1976 års grundlagsärende. I förarbetena konstaterade departementschefen att vad gäller traditionella handlingar avgörs både frågan huruvida en handling har kommit in till myndigheten och frågan om den förvaras hos en myndighet utifrån en iakttagelse av var handlingen fysiskt befinner sig (prop. 1975/76:160 s. 136 f.). Departementschefen erinrade om att han i fråga om upptagningar förordade en reglering som innebär att en sådan upptagning skall anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig på visst sätt. Den omständigheten att ett datamedium faktiskt befinner sig på det ena eller andra stället saknade i detta sammanhang självständig betydelse. Mot bakgrund av vad han nu sagt förordade departementschefen att den önskvärda samordningen mellan begreppen "förvarad" och

”inkommen” för de nu aktuella upptagningarnas del åstadkoms genom en regel som direkt hänvisar till den särskilda bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket om när en upptagning skall anses vara förvarad hos en myndighet. Den föreslagna regeln innebar enligt departementschefen att en upptagning som görs tillgänglig för en myndighet på det sätt som anges i nyssnämnda lagrum i princip skall anses inkommen till myndigheten. Han anförde vidare att det var självklart att den åtgärd varigenom upptagningen görs tillgänglig för myndigheten måste vidtas av någon annan än denna för att upptagningen skall anses inkommen till myndigheten. Departementschefen konstaterade att beteckningen ”annan” i och för sig åsyftade även den datacentral som enligt avtal utför ADB-bearbetningar för en myndighets räkning. Om en sådan datacentral överför en handling, som har erhållits från tredje man, till maskinläsbart medium och gör upptagningen tillgänglig för den uppdragsgivande myndigheten, får upptagningen enligt departementschefen därigenom anses ha kommit in till denna myndighet. Han framhöll att i kanske flertalet fall då en datacentral utför ADB-bearbetningar för den uppdragsgivande myndigheten, är situationen emellertid en annan. Om myndigheten t.ex. sänder över ett maskinskrivet manuskript till datacentralen för överföring av texten till magnetband, får uppenbarligen den omständigheten att den av datacentralen framställda magnetupptagningen blir tillgänglig för den uppdragsgivande myndigheten inte medföra att upptagningen anses inkommen dit. Departementschefen ansåg att det i fall av nu angivet slag var naturligt att se saken så att upptagningen aldrig har befunnit sig utanför myndigheten. För att hålla undan sådana situationer krävdes enligt hans mening en särskild undantagsbestämmelse (infördes i 2 kap. 6 § tredje stycket).

Bohlin konstaterar (a.a. s. 58) när det gäller ett för flera myndigheter gemensamt register, att om inmatning av uppgifter görs av en tjänsteman hos en myndighet som äger bruka registret, kan upptagningen knappast anses som inkommen till denna myndighet. För de andra myndigheter som också har rätt att utnyttja informationen i registret, har däremot upptagningen gjorts tillgänglig av ”annan”. Till dessa myndigheter har upptagningen kommit in, när informationsmaterialet blivit tillgängligt för avläsning.

IT-utredningen berörde frågan om räckvidden av begreppet ”förvar” i sitt betänkande *Elektronisk dokumenthantering* (SOU 1996:40 s. 102 f.). Den särskilde utredaren konstaterade att genom

att en upptagning, med vissa undantag för personregister, kan ses som en allmän handling hos en myndighet redan genom att myndigheten faktiskt disponerar över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar form, uppkommer frågan om det är en riktig tolkning av TF som förs fram, när det aktualiseras hur rekvisiten "inkommen" och "förvarad" bör tillämpas på upptagningar som är åtkomliga via t.ex. Internet. Utredaren ifrågasatte om den berörda tolkningen av TF var riktig beträffande upptagningar i databaser som visserligen är tekniskt tillgängliga för myndigheten, men som ändå inte rimligen kan sägas ingå i något allmänt organs informationstillgångar. Härvid var enligt utredaren bestämmelsen i 2 kap. 6 § TF av betydelse. Åtgärden varigenom upptagningen görs tillgänglig måste enligt bestämmelsens ordalydelse – för att upptagningen skall anses inkommen – ha vidtagits av "annan" och denne skall ha gjort upptagningen tillgänglig "för myndigheten". Utredaren pekade på att om bestämmelsen tolkas så att det är tillräckligt med en teknisk möjlighet för myndigheten att hämta handlingen till sitt system, skulle en myndighet vara skyldig att, för offentlighetsinsyn, göra tillgängliga även upptagningar i databaser som myndigheten helt saknar samröre med och upptagningar som det är otänkbart att myndigheten annars skulle hämta till sitt informationssystem, t.ex. därför att uppgifterna är brottsliga eller att det utgör ett brott att sprida dem. Det skulle därmed bli praktiskt omöjligt för myndigheten att veta vilket material som hör till myndighetens informationstillgångar.

Enligt den särskilde utredarens mening var det inte rimligt att tolka bestämmelsen på detta sätt. Han pekade på att visserligen har "annan" gjort databasen tillgänglig - vanligtvis för alla som är anslutna till det aktuella nätet. Att hävda att annan redan härigenom har gjort upptagningarna i databasen tillgängliga "för myndigheten" framstod enligt honom inte som en naturlig tolkning och ledde långt bort från den avsedda samordningen med vad som gäller för konventionella handlingar och från offentlighetsinsynens syften.

4.3.3 Biblioteksregeln

Som framhållits ovan har också den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF kommit att få betydelse för vilken räckvidd en myndighets förvar skall uppfattas ha när det gäller tillgången till databaser, dvs. hur myndighetens "yttre gränser" skall

beskrivas när det gäller datalagrad information. Enligt biblioteksregeln anses inte som allmän handling tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest har överlämnats till en myndighet uteslutande för ändamål som nu angetts.

I 2 kap. 11 § andra stycket anges att det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek inte tillämpas på upptagning för ADB i sådant register som myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet.

I förarbetena till biblioteksregeln anfördes att då gällande rätt torde innebära att tryckta skrifter, ljudupptagningar – t.ex. gramfonoskivor – och andra handlingar som ingår i statliga och kommunala bibliotek inte är allmänna handlingar (prop. 1975/76:160 s. 179 f.). Detta borde dock uttryckligen framgå av grundlagen, varför det föreslogs att punkt 3 (i 11 § första stycket) skulle inledas med en bestämmelse i ämnet. Departementschefen anförde att bestämmelsen tar sikte på både sådana myndigheter som har biblioteksverksamhet till huvuduppgift och på samlingar av typ hand- eller referensbibliotek som finns hos myndigheter med andra arbetsuppgifter, t.ex. domstolar. För att en handling skall omfattas av bestämmelsen krävdes enligt departementschefen att den ingår som beståndsdel i en samling av handlingar organiserad på sådant sätt att den enligt vanligt språkbruk är att betrakta som bibliotek. I fråga om handlingar som upprättas vid eller kommer in till en biblioteksmyndighet t.ex. som ett led i dennas administration skulle däremot självfallet de vanliga reglerna om allmänna handlingar gälla.

Biblioteksregeln syftar till att från de hos myndigheten förvarade allmänna handlingarna undanta en viss kategori av handlingar, nämligen sådana som skall anses ingå i myndighetens bibliotek. Biblioteksregeln kan således inte ha ett vidare tillämpningsområde än begreppet "förvar". Om man åberopar biblioteksregeln för att undanta vissa handlingar från myndighetens allmänna handlingar, menar man alltså att handlingarna i och för sig skall anses förvarade hos myndigheten. Genom att undersöka hur biblioteksregeln har tolkats kan man således motsatsvis eventuellt finna ytterligare ledning för hur begreppet "förvar" skall definieras.

När det gäller att avgöra i vilken utsträckning en myndighets anslutning till externa databaser innebär att i databaserna ingående

upptagningar skall anses förvarade hos myndigheten, är vad som sägs i 2 kap. 11 § andra stycket av särskild betydelse. Bestämmelsen kom till genom en lagändring den 1 januari 1992. Syftet med dess införande var att det klarare skall framgå att biblioteksregeln omfattar även ADB-upptagningar i register som en myndighet har tillgång till genom avtal med enskild (prop. 1990/91:60 s. 30). Data- och offentlighetskommittén hade dessförinnan behandlat frågan om databaser och biblioteksregeln. Kommittén påpekade att biblioteksregeln i rättspraxis (RÅ 1986 not 290) hade ansetts tillämplig på ADB-upptagningar i externa databaser av typen referensdatabaser som en myndighet har tillgång till och använder i sitt arbete (SOU 1988:64 s. 102). Härefter pekade kommittén på den omständigheten att de nyttjanderättslicenser som en myndighet erhåller, när myndigheten har slutit ett nyttjanderättsavtal med annan avtalspart än en myndighet om tillgång till en extern databas, ofta innehåller en bestämmelse där myndigheten förbinder sig att inte ta fram uppgifter eller material för tredje mans räkning. Myndigheterna kunde därmed tvingas in i en situation, där de måste välja mellan att åsidosätta offentlighetslagstiftningen eller begå avtalsbrott och därmed riskera att utestängas från att använda externa databaser (SOU 1988:64 s. 104).

I propositionen 1990/91:60 konstaterade departementschefen att en ADB-upptagning redan omfattades av biblioteksregeln om upptagningarna användes i myndighetens verksamhet på samma sätt som böcker i ett bibliotek (s. 31). Detta framgick av den gällande lydelsen till 2 kap. 11 § TF, varför man enligt henne kunde ställa sig tveksam till om bestämmelsen behövde ändras. Departementschefen delade emellertid DOK:s uppfattning att det var otillfredsställande att myndigheter riskerade att utestängas från externa databaser därför att biblioteksregelns tillämpning på ADB-upptagningar uppfattades som oklar. Det kunde enligt henne inte heller anses rimligt att databaser som en myndighet har skaffat sig tillgång till mot ersättning skall vara fria för insyn enligt offentlighetsprincipen. Av dessa skäl ansåg hon att det var lämpligt att göra en ändring i biblioteksregeln så att det inte råder någon tvekan om att externa databaser, som en myndighet har tillgång till och använder på samma sätt som böcker i ett bibliotek, inte utgör allmänna handlingar. Departementschefen anförde vidare att regeln borde vara tillämplig enbart på externa databaser som produceras av andra än myndigheter. Dock borde databaser som hör till utländska myndigheter jämföras med privata informationsdatabaser.

I specialmotiveringen anförde departementschefen att regeln är inriktad på att begränsa tredje mans åtkomst av rent kommersiella databastjänster via myndigheterna med åberopande av offentlighetsprincipen (s. 75). Hon framhöll att det var vid denna tidpunkt närmast två typer av fall som var av intresse, nämligen dels då en myndighet använder sig av databastjänster som erbjuds via t.ex. telenätet, dels då en myndighet skaffar sig tillgång till referensmaterial på t.ex. inköpt cd-rom.

Man kan fråga sig hur nämnda förarbetsuttalanden ställer sig i förhållande till bestämmelserna om inkomna och förvarade upptagningar. Som redovisats ovan skall enligt 2 kap. 6 § första stycket TF en upptagning, för att anses inkommen, ha gjorts tillgänglig för myndigheten av "annan". Frågan är, som sagt, hur mycket man skall tolka in i detta kriterium.

IT-utredningen hävdade, som redovisats ovan, att redan den omständigheten att en myndighet har en teknisk möjlighet att hämta en handling till sitt system inte kan vara tillräckligt för att anse att kriterierna för en inkommen handling är uppfyllda, åtminstone inte att annan gjort handlingen tillgänglig "för myndigheten" (SOU 1996:40 s. 102 f.). Om så skulle vara framstod detta enligt den särskilde utredaren inte som en naturlig tolkning och ledde långt bort från den avsedda samordningen med vad som gäller för konventionella handlingar och från offentlighetsinsynens syften.

I förarbetena till biblioteksregelns nuvarande utformning har man inte fört några ingående resonemang om hur man i detta lagstiftningsärende såg på räckvidden av begreppen "förvar" och "inkommen upptagning".

Data- och offentlighetskommittén anförde att upptagningar i en extern databas är tillgängliga för en anslutande myndighet i sådan form att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas och därmed är de också att anse som inkomna till myndigheten (SOU 1988:64 s. 103). Detta påstående kommenterades inte vidare i proposition 1990/91:60.

Som redovisats ovan uttalade departementschefen i nämnda proposition bl.a. att "det kan heller inte anses rimligt att databaser som en myndighet har skaffat sig tillgång till mot ersättning skall vara fria för insyn enligt offentlighetsprincipen". Hon ville därför göra en ändring i biblioteksregeln "så att det inte råder någon tvekan om att externa databaser, som en myndighet har tillgång till och använder på samma sätt som böcker i ett bibliotek, inte utgör allmänna handlingar".

Uttalandena kan möjligen tolkas så att departementschefen har utgått ifrån att de upptagningar som det är fråga om i sammanhanget, dvs. som skall anses inkomna och därmed förvarade hos myndigheten, är sådana som myndigheten har skaffat sig tillgång till *mot ersättning*. I enlighet med detta skulle således rekvisiten för en från en databas inkommen upptagning, dvs. som har gjorts "tillgänglig för myndigheten" av "annan", anses uppfyllda först då myndigheten har skaffat sig denna tillgång mot ersättning, dvs. då tillgången grundas på ett avtal.

Emellertid behöver uttalandena inte tolkas på detta sätt. Ändringen i biblioteksregeln har nämligen utformats som ett undantag, enligt vilken biblioteksregeln *inte* skall tillämpas på upptagning för ADB "i sådant register som myndigheten har tillgång till enligt avtal med annan myndighet". Eftersom uttrycket "enligt avtal" har tagits med i lagtexten för att skilja ut undantaget antyder det att utgångspunkten i stället är att biblioteksregeln, och därmed också begreppet "förvar", kan omfatta upptagningar i en databas som är tillgängliga för myndigheten utan att något avtal har träffats, dvs. som baseras på "fri" tillgång.

Datalagskommittén synes ha tolkat bestämmelserna om inkomna/förvarade upptagningar samt biblioteksregeln på ett vidsträckt sätt. Bland annat pekade kommittén på ett JO-beslut från 1996 (beslut 1996-08-19, dnr 3034-1996), där JO ansett att innehållet på Internet torde omfattas av biblioteksregeln och därför normalt inte utgör allmänna handlingar (SOU 1997:39 s. 483). Kommittén konstaterade att myndigheterna inte alltid behöver träffa överenskommelser med andra subjekt, privata eller offentliga, för att få tillgång till information; "Allt som läggs ut på nätet blir tillgängligt för alla" (s. 554). Som redovisats inledningsvis ansåg kommittén att tillgänglighetsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF inte fungerar i denna nya situation. Kommittén ansåg att det inte var rimligt att betrakta de enorma informationsmängder som är tillgängliga via nät som allmänna handlingar.

4.3.4 Finns det en skillnad i myndighetens "yttre gräns" när det gäller konventionella handlingar respektive upptagningar?

Det kan konstateras att framför allt bestämmelsen i 2 kap. 6 § första stycket TF om inkommen handling – konventionell eller upptagning – men också biblioteksregeln i 2 kap. 11 § TF har

betydelse för hur myndighetens "yttre gränser" skall definieras. När det gäller kriterierna för en inkommen upptagning – att "annan" skall ha gjort upptagningen tillgänglig "för myndigheten" – är det emellertid inte helt klart hur mycket som skall läsas in i dessa kriterier.

Som redovisats ovan framgår inte vad man i 1991 års lagstiftningsärende avsåg med att ta med uttrycket "enligt avtal" i den nya bestämmelsen i 2 kap. 11 § andra stycket TF, dvs. om man utgick från att tillgång till en databas utanför myndigheten förutsatte ett avtal eller om man ville skilja ut just en tillgång som grundas på avtal. Det framgår alltså inte hur man såg på den situationen att en myndighet har tillgång till en databas utan att en överenskommelse föreligger. Den omständigheten att lagändringen utformades som ett undantag till biblioteksregeln och att man där fann skäl att ta med uttrycket "enligt avtal" talar dock för att biblioteksregeln, och därmed begreppen inkommen och förvarad upptagning, skall ges en vidsträckt tolkning. Inte heller tyder uttalandena i detta lagstiftningsärende på att begreppen skall tolkas på ett mer begränsat sätt. Frågan har ännu inte fått något avgörande i rättspraxis. Som redovisats ovan har dock JO i ett beslut funnit att biblioteksregeln är tillämplig på uppkoppling till databaser via Internet. JO måste därmed ha utgått från att dessa upptagningar var att anse som inkomna till och förvarade hos myndigheten.

Enligt Datalagskommittén innebar dess förslag till ny begreppsapparat i 2 kap. TF att det skall finnas gränser för vad som är en myndighets information. Förslaget gick bl.a. ut på att ta bort tillgänglighetsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket och att ersätta den med en regel om att en uppgift anses förvarad hos en myndighet om den fysiskt finns hos myndigheten eller om den finns i myndighetens elektroniska arkiv (s. 493 och 516). Därutöver innebar förslaget att den särskilda bestämmelsen för när en upptagning skall anses ha kommit in till en myndighet skulle tas bort. Kommittén ansåg att den nya definitionen av begreppet förvar emellertid inte skulle göras i lagtexten. Syfte med förslaget var dock att begränsa förvaret till ett utrymme som tillhör myndigheten (s. 518). Det avgörande skulle här vara att myndigheten kan påverka innehållet i databasen genom att självständigt föra in eller ta bort uppgifter (s. 515).

Frågan är om bestämmelsen i 2 kap. 6 § första stycket första meningen om inkommen konventionell handling kan anses ha en

snävare räckvidd än bestämmelsen i andra meningen om när en upptagning skall anses inkommen?

Som redovisats ovan synes det avgörande för att en konventionell handling skall anses ha kommit in till myndigheten vara att handlingen befinner sig i ett sådant läge att myndigheten i faktisk mening kan, och också har behörighet, att "förfoga" över handlingen, dvs. att handlingen antingen rent fysiskt befinner sig i myndighetens lokaler eller har kommit "behörig befattningshavare till handa".

När det gäller upptagningar kan det konstateras att en myndighet i många fall torde sakna möjlighet att påverka innehållet i databaser som ligger "utanför" myndigheten. En uppkoppling till en sådan databas innebär ju inte i sig att informationen i fråga har lagrats hos myndigheten. Så länge informationen inte har lagrats hos myndigheten, kan myndigheten inte anses disponera över möjligheten att ta del av upptagningen upprepade gånger. Upptagningen kan således inte anses befinna sig i ett läge, där "behörig befattningshavare" i egentlig mening kan besluta om dess utlämnande (jfr ovan angående konventionella handlingar). Den som producerar en databas kan ju t.ex. besluta att ta bort en upptagning från databasen innan den uppkopplade myndigheten har tagit ställning till en begäran hos denne om att upptagningen skall lämnas ut. Myndigheternas tillgång till externa databaser synes därför i ett tekniskt perspektiv mer kunna liknas vid deras tillgång till TV- och radiosändningar. Följaktligen kan begreppet "förvar" anses ha en större räckvidd i fråga om upptagningarna än i fråga om de konventionella handlingarna. Myndighetens "yttre gräns" i fråga om upptagningarna får i denna mening – bildligt talat – uppfattas ligga utanför gränsen för de konventionella handlingarna.

4.4 Våra överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Begreppet "förvar" bör behållas i sin nuvarande utformning. Hur myndigheternas "yttre gränser" skall definieras, när det gäller deras anslutning till externa databaser hos enskilda organ, synes utgöra en enbart lagteknisk fråga. Oavsett hur man ställer sig i denna fråga innebär det ingen skillnad när det gäller rätten till insyn, eftersom den s.k. biblioteksregeln redan nu medför att upptagningar i sådana databaser i allmänhet inte utgör allmänna handlingar. Biblioteksregeln bedöms således utgöra en tillräcklig garanti för

att den insyn som handlingsoffentligheten skall tillförsäkra får en rimlig proportion i detta avseende. Hur myndigheternas "yttre gränser" definieras har däremot en avgörande betydelse när det gäller allmänhetens rätt till insyn i den information som myndigheterna har tillgång till via anslutning till andra myndigheters databaser. En inskränkning av förvarsbegreppet skulle i flera avseenden innebära en försämring av denna insyns rätt. Dessutom skulle det innebära ett ineffektivt förfarande för såväl allmänheten som förvaltningen i stort. En sådan åtgärd skulle inte heller ligga i linje med utveckling som nu sker när det gäller IT-användningen på myndighetsområdet.

Kommitténs förslag: Ett förtydligande bör göras i 2 kap. 11 § andra stycket TF så att det uttryckligen av lagtexten framgår att bestämmelsen tar sikte på upptagningar som utgör allmänna handlingar hos den myndighet till vars databas en annan myndighet har anslutit sig. Vidare bör vissa språkliga ändringar göras så att lagtexten blir i överensstämmelse med gällande terminologi på IT-området.

4.4.1 Ett bibehållet förvarsbegrepp

Som framgått ovan tycks Datalagskommittén ha tolkat begreppen inkommen respektive förvarad upptagning på ett vidsträckt sätt. Även vår utgångspunkt är att begreppen skall tolkas på detta sätt. Om upptagningar i en extern databas är tillgängliga för en anslutande myndighet på så sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF, dvs. i sådan form att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas, är upptagningarna därmed att anse som inkomna till och förvarade hos myndigheten. Det är således tillräckligt att någon annan rent tekniskt har gjort databasen tillgänglig för myndigheten.

Datalagskommittén ansåg det inte rimligt att betrakta de enorma informationsmängder som är tillgängliga via nät som allmänna handlingar. Enligt kommittén skulle det finnas gränser för vad som är en myndighets information. Kommittén diskuterade emellertid inte rimligheten av den nuvarande tillgänglighetsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF i förhållande till biblioteksregeln i 2 kap. 11 § TF.

Enligt förarbetena till biblioteksregeln är denna undantagsbestämmelse tillämplig om det är fråga om en handling som ingår som en beståndsdel i en samling av handlingar organiserad på

sådant sätt att den enligt vanligt språkbruk är att betrakta som bibliotek (prop. 1975/76:160 s. 179 f.). I begreppet "bibliotek" torde man alltså inte lägga någon annan betydelse än att det skall vara fråga om en informationssamling som används som referensmaterial. En sådan användning kännetecknas av att man letar sig fram i materialet med hjälp av någon form av söknyckel, t.ex. ett visst ämne eller annan referens. Vilken form den information som man använder sig av har, dvs. om det är fråga om böcker, cd-romskivor eller databaser, eller hur informationssamlingen rent tekniskt har organiserats torde däremot inte ha någon betydelse. Enligt vår uppfattning kan man därför utgå ifrån att biblioteksregeln skall tillämpas i de fall en myndighet har åtkomst till upptagningar i en extern databas som produceras av en enskild, om upptagningarna används i myndighetens verksamhet som referensmaterial. I och för sig är biblioteksregeln inte absolut formulerad, utan den ger utrymme för bedömning av om ett visst informationsmaterial kan anses ingå i en myndighets bibliotek. Endast i undantagsfall torde dock informationsmaterial i en extern databas, som tillhör någon annan än en myndighet, vara att betrakta som något annat än referensmaterial hos den anslutande myndigheten.

Vi utgår således från att biblioteksregeln medför att upptagningar som en myndighet har tillgång till genom åtkomst till en extern databas hos någon annan än en myndighet i allmänhet inte utgör allmänna handlingar, även om upptagningarna i och för sig skall anses inkomna till myndigheten. Enligt vår uppfattning faller orimlighetsproblematiken vid tillämpningen av tillgänglighetsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF därmed till huvudsaklig del bort. Vi anser alltså att biblioteksregeln i sin nuvarande utformning utgör en tillräcklig garanti för att den insyn som handlingsoffentligheten skall tillförsäkra får en rimlig proportion i detta avseende.

Att begränsa myndighetens förvar i enlighet med Datalagskommitténs förslag synes alltså inte ha någon betydelse för insynsrätten i praktisk bemärkelse när det gäller databaser hos externa organ som inte är myndigheter, eftersom upptagningar i sådana databaser inte heller med gällande regler anses som allmänna handlingar. Detsamma gäller följaktligen annan information av referenskaraktär som har kommit in till myndigheten på så sätt att den är tillgänglig med tekniskt hjälpmedel så att den kan "läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas", t.ex. radio- och TV-sändningar. Huruvida man vill begränsa begreppet "förvar" i fråga om upptagningarna synes

därför närmast vara en lagteknisk fråga som inte har någon egentlig betydelse för den faktiska insynsrättens omfattning.

När det gäller upptagningar i en annan myndighets databas som en myndighet har tillgång till enligt avtal med den andra myndigheten är läget dock annorlunda. Enligt undantagsregeln i 2 kap. 11 § andra stycket TF utgör ju sådana upptagningar alltid allmänna handlingar även hos den anslutande myndigheten. I fråga om dessa upptagningar utgör alltså Datalagskommitténs förslag till inskränkning av begreppet "förvar" inte bara en lagteknisk utan och också en reell inskränkning av insynsrätten enligt 2 kap. TF. Kommittén menade dock att deras förslag inte innebar någon inskränkning av rätten till insyn, eftersom den som ville ta del av en handling kunde vända sig till den myndighet som hade handlingen bland sina informationstillgångar (SOU 1997:39 s. 510). I stället ville kommittén införa en serviceskyldighet för myndigheterna i 15 kap. SekrL som innebar att, i den mån en myndighet hade tekniska möjligheter att nå en annan myndighets informationstillgångar, skulle myndigheten vara skyldig att därur efter en begäran från en enskild bistå denne med "allmänna uppgifter".

Enligt vår uppfattning innebär dock en ordning i enlighet med Datalagskommitténs förslag i flera avseenden en inskränkning av den nuvarande rätten till insyn i myndigheternas informationstillgångar. Förslaget innebär för det första att man skulle gå ifrån likställighetsprincipen när det gäller den information som finns lagrad i upptagningarna. Allmänheten skulle i fråga om upptagningarna alltså inte längre ha tillgång till information i samma utsträckning som denna är tillgänglig för myndigheten. Detta skulle således innebära ett principiellt avsteg i synen på vad man under lång tid har ansett att insynsrätten skall omfatta. Vidare kan konstateras att om möjligheten till insyn i stället knyts till servicestämmelserna i 15 kap. SekrL, innebär detta att en myndighets ställningstagande härvidlag inte kommer att kunna överklagas. Möjligheten till insyn blir därmed av betydligt svagare karaktär än vad som nu är fallet. Också detta utgör enligt vår mening en väsentlig inskränkning av insynsrätten i förhållande till vad som gäller i dag. För den enskilde kan det vidare konstateras att det är en avgörande skillnad om han kan skaffa en viss mängd information genom kontakt med en enda myndighet, eller om han måste vända sig till flera myndigheter för att få tillgång till samma information. Den enskilde har visserligen rätt till insyn i hela denna informationsmängd enligt 2 kap. TF om han vänder sig till

var och en av myndigheterna, men det blir avsevärt svårare för honom att skaffa sig tillgång till informationen. Även i detta avseende får alltså Datalagskommitténs förslag anses innebära en inskränkning i rätten till insyn.

Förutom att Datalagskommitténs förslag till inskränkning av begreppet "förvar" i flera avseenden skulle innebära en inskränkning av den nuvarande rätten till insyn, skulle förslaget enligt vår mening också innebära effektivitetsförluster för framförallt den enskilde, men också för förvaltningen i stort. Vid varje begäran om att få ta del av allmänna handlingar, oavsett om det handlar om en liten eller stor informationsmängd, måste ju myndigheten vidta ett antal åtgärder. Det förefaller effektivast om endast en myndighet vid ett tillfälle skall behöva vidta dessa åtgärder. För den enskilda myndigheten kan det eventuellt upplevas betungande att behöva tillhandahålla allmänna handlingar, som i första hand härrör från en annan myndighets informationstillgångar. Detta torde dock vara något som i det långa loppet jämnar ut sig vid en jämförelse myndigheterna emellan. Vi har inte heller erfarit att de nu gällande reglerna i detta avseende har upplevts som något problem från myndigheternas sida.

Det kan vidare konstateras att en inskränkning av begreppet förvar i enlighet med Datalagskommitténs förslag skulle innebära att de möjligheter till lättåtkomlig information som den nya tekniken medger inte skulle utnyttjas. Av avgörande betydelse är också den omständigheten att IT-användningen inom förvaltningen går i den riktningen att man mer och mer arbetar integrerat när det gäller tillgången till information. Som ett exempel kan nämnas att en hel del information som tidigare skickades mellan myndigheter inom ett visst verksamhetsområde numera enbart finns tillgänglig via s.k. extranät, där respektive myndighet får hämta den information som den vill eller bör ta del av. Om denna information enbart skulle utgöra allmän handling hos den myndighet som ansvarar för "extranätet", skulle detta innebära en inskränkning i rätten till insyn i förhållande till vad som hade varit fallet om samma information hade skickats mellan myndigheterna. Med ett begränsat förvarsbegrepp skulle alltså den fortsatta utvecklingen mot ett allt mer integrerat informationsutbyte innebära att rätten till insyn minskar i motsvarande mån.

Därutöver bör framhållas att den enskilde tjänstemannen torde uppleva tillgängligheten till en viss information via dataskärmen

som densamma, oavsett hur åtkomsten till informationen är ordnad enligt en viss systemuppläggning.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att begreppet "förvar" skall bibehållas med sin nuvarande utformning. När det gäller myndigheters anslutning till enskildas externa databaser och hur myndigheternas "yttre gränser" därvid skall definieras, konstaterar vi att detta synes utgöra en enbart lagteknisk fråga. Oavsett hur man ställer sig i denna fråga innebär det ingen skillnad när det gäller rätten till insyn, eftersom biblioteksregeln medför att upptagningar i sådana databaser i allmänhet inte utgör allmänna handlingar. Hur en myndighets "yttre gräns" definieras har däremot en avgörande betydelse när det gäller allmänhetens rätt till insyn i den information som myndigheterna har tillgång till via anslutning till andra myndigheters databaser. Som vi redovisat ovan skulle en inskränkning härvidlag, även om en utökad service-skyldighet enligt 15 kap. SekrL infördes, innebära en väsentligt försämrad rätt till insyn för den enskilde. En inskränkning skulle också innebära ett ineffektivt förfarande för såväl allmänheten som förvaltningen i stort. Vidare skulle den nya teknikens möjligheter inte utnyttjas. Som anförts ovan kan det också konstateras att en inskränkning av förvarsbegreppet inte heller ligger i linje med den utveckling som nu sker när det gäller IT-användningen på myndighetsområdet.

4.4.2 Rätten till insyn vid anslutning till andra myndigheters databaser

Enligt gällande lydelse i 2 kap. 11 § andra stycket TF tillämpas inte det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek på upptagning för automatisk databehandling i sådant register som myndigheten har tillgång till enligt avtal med annan myndighet.

Som angetts ovan infördes andra stycket i 11 § år 1992 i syfte att klargöra att biblioteksregeln (första stycket 3) omfattar även ADB-upptagningar i register som en myndighet har tillgång till genom avtal med någon annan än en myndighet (prop. 1990/91:60 s. 30 och 75). Enligt förarbetena saknar det i sammanhanget betydelse vilken rättslig status denna databasproducent har, så länge det inte är fråga om en myndighet i TF:s mening. Vidare anfördes att en databas som produceras av en myndighet i allmänhet torde innehålla enbart allmänna handlingar (s. 31). I den

mån en annan myndighet ansluter sig till databasen är de däri ingående upptagningarna vanligtvis att anse som allmänna handlingar också hos den senare myndigheten. Departementschefen framhöll att eftersom upptagningarna är att anse som allmänna handlingar hos båda myndigheterna, skulle en begäran om att få ta del av dem i princip bifallas, vilken av myndigheterna den än framställdes till. I vart fall fanns det enligt departementschefen inte någon anledning att inskränka en enskilds rätt att ta del av en sådan databas hos en annan myndighet. Av dessa skäl borde biblioteksregeln begränsas på det sätt som hon föreslagit. I specialmotiveringen konstaterades att det motsättningsvis framgår att huvudregeln är tillämplig på andra ADB-upptagningar som ingår i bibliotek hos myndigheter än dem som avses i det nya stycket (s. 75).

Enligt vår uppfattning kan det diskuteras om andra stycket i 11 § har den effekt som åsyftades vid dess införande. Bedömningen huruvida biblioteksregeln är tillämplig då en myndighet ansluter sig till en databas hos någon annan än en myndighet skall fortfarande göras enligt första stycket 3. Enligt denna bestämmelse finns det ett utrymme för bedömning huruvida en viss handling ingår i en myndighets bibliotek eller inte. Som vi anført ovan anser vi att bestämmelsen ändock utgör en tillräcklig garanti för att upptagningar i en databas, som produceras av någon enskild, inte skall anses utgöra allmänna handlingar hos den anslutande myndigheten.

Däremot innebär andra stycket en garanti för att de upptagningar som denna bestämmelse tar sikte på – upptagningar i en databas som en myndighet har tillgång till enligt avtal med en annan myndighet – utgör allmänna handlingar hos den anslutande myndigheten. Detta gäller således oavsett om upptagningarna i och för sig kan tyckas ha karaktär av referensmaterial hos den myndigheten. Enligt andra stycket finns alltså inte utrymme för att göra någon bedömning av om upptagningarna utgör allmänna handlingar eller inte. Att upptagningarna kan tyckas ha karaktär av referensmaterial hos den anslutande myndigheten torde dock vara en förutsättning för att andra stycket över huvudtaget skall bli aktuellt att tillämpa. Det måste alltså vara frågan om upptagningar som biblioteksregeln i och för sig skulle kunna anses tillämplig på. Exempelvis kan detta inte vara fallet då en anslutande myndighets tillgång grundas på en bestämmelse i en författning. I ett sådant fall torde de i databasen ingående upptagningarna utgöra allmänna handlingar hos den anslutande myndigheten redan enligt huvud-

reglerna i 2 kap. TF. Biblioteksregeln blir således över huvud taget inte aktuell att tillämpa i ett sådant fall, och följaktligen inte heller andra stycket i 11 §.

Eftersom upptagningar i en databas, som produceras av en myndighet, vanligtvis är att anse som allmänna handlingar hos såväl "värdmyndigheten" som en anslutande myndighet, kan det enligt vår uppfattning diskuteras om andra stycket i 11 § egentligen fyller någon funktion. Det kan dock konstateras att bestämmelsen innebär att en upptagning som ingår i en sådan databas även i tveksamma fall skall anses som allmän handling hos den anslutande myndigheten. Att nu ta bort bestämmelsen skulle därför kunna innebära en viss inskränkning i rätten till insyn. Vi har därför stannat för att bestämmelsen bör behållas. Det finns dock anledning att något fundera över hur den skall utformas i fortsättningen.

Som redovisats ovan är det oklart vad som har varit lagstiftarens avsikt med att ta med uttrycket "enligt avtal" i lagtexten i 11 § andra stycket (se avsnitt 4.3.3). Av förarbetena framgår inte om lagstiftaren har utgått från att tillgång till en databas utanför myndigheten förutsätter ett avtal eller om man ville skilja ut just tillgång som grundas på avtal. Det är således oklart vad uttrycket "enligt avtal" får för betydelse i de fall en myndighet har tillgång till en annan myndighets databas utan att någon egentlig överenskommelse finns. Så torde till exempel vara fallet med en myndighets tillgång till en annan myndighets hemsida via Internet. Det kan å ena sidan hävdas att sådan information, liksom information av referenskaraktär i övrigt som allmänheten på samma sätt som myndigheten kan skaffa sig tillgång till, omfattas av biblioteksregeln. Andra vill kanske hävda att biblioteksregeln i ett sådant fall överhuvudtaget inte är tillämplig, utan att det självklart är fråga om allmänna handlingar på grund av huvudreglerna i 2 kap. TF.

Oavsett vad som har varit lagstiftarens avsikt med att föra in uttrycket "enligt avtal" i lagtexten, anser vi att det alltjämt tjänar sitt syfte för att skilja ut vilka upptagningar som inte skall omfattas av biblioteksregeln, utan som alltid skall betraktas som allmänna handlingar. Enligt vår uppfattning är det endast i de fall som en myndighet genom någon form av särskild åtkomst har tillgång till upptagningar i en annan myndighets databas som det finns anledning att begränsa biblioteksregelns tillämpningsområde. När det däremot gäller en myndighets tillgång till en annan myndighets databas som inte förutsätter någon form av särskild överenskommelse utan är tillgänglig för envar, bör dock biblioteksregeln

kunna vara tillämplig. Så är ju t.ex. fallet med tillgången till andra myndigheters hemsidor via Internet.

I samband med att det andra stycket i 11 § infördes torde lagstiftaren ha utgått från att en myndighet som ansluter sig till en annan myndighets databas endast får åtkomst till en databas som producerats av den myndigheten. Numera förekommer det dock att en anslutande myndighet, t.ex. via en "länk", kan få åtkomst också till databaser som ingår i "värdmyndighetens" bibliotek, dvs. som utgör referensdatabaser.

Enligt vår uppfattning bör det därför uttryckligen framgå av lagtexten att andra stycket enbart tar sikte på upptagningar som utgör allmän handling hos "värdmyndigheten". I annat fall kan biblioteksregeln inte fungera som en tillräcklig garanti för att upptagningar i databaser, som produceras av någon annan än en myndighet, inte utgör allmänna handlingar.

Sammanfattningsvis anser vi således att biblioteksregeln skall vara utformad på samma sätt som hitintills i 2 kap. TF. När det gäller 2 kap. 11 § andra stycket bör dock ett förtydligande göras så att bestämmelsen enbart tar sikte på upptagningar som utgör allmänna handlingar hos "värdmyndigheten". I övrigt bör vissa språkliga ändringar göras så att lagtexten blir i överensstämmelse med gällande terminologi på IT-området. Vi återkommer till detta i författningskommentaren.

4.4.3 Vem ansvarar för en myndighets databas?

4.4.3.1 Inledning

Som framgått ovan blir genom bestämmelsen i 2 kap. 11 § andra stycket TF upptagningar i en myndighets databas också allmänna handlingar hos de myndigheter som har åtkomst till databasen. I denna situation kan man fråga sig om alla dessa myndigheter bör ha samma skyldighet att ansvara för databasens innehåll när det gäller registrering, arkivering och gallring. Enligt vår uppfattning bör det generellt vara så att enbart en myndighet skall ha ett sådant ansvar. En uppkopplad myndighets ansvar bör begränsas till att tillhandahålla allmänna handlingar ur databasen. I den mån detta görs genom att en handling lämnas ut, kan dock expedieringen av handlingen föranleda skyldighet att diarieföra samt arkivera eller gallra i den mån myndigheten för egen del behåller ett exemplar av den expedierade handlingen.

4.4.3.2 Registrering

Enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100, SekrL) skall som huvudregel en handling registreras utan dröjsmål när det har kommit in till eller upprättats hos myndigheten, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet.

I 15 kap. 13 § SekrL sägs emellertid att om en 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 registreringskyldig enligt 1 §.

I kommentaren till sekretesslagen (Regner m.fl. 1998, s. 15:38) påpekas att om en upptagning förs in i ett register av en myndighet, blir den tillgänglig också hos de andra myndigheter som har åtkomst till registret. Upptagningen kan då enligt 2 kap. 6 § TF anses som inkommen allmän handling hos dessa myndigheter. Om huvudregeln i 15 kap. 1 § SekrL hade gällt i detta fall, hade det emellertid i praktiken inneburit att myndigheterna inte skulle ha möjlighet att uppfylla sin skyldighet att registrera upptagningen. Undantaget i 13 § 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 registreringskyldigheten.

I fråga om skyldigheten enligt 15 kap. 1 § SekrL att registrera en allmän handling har man alltså genom bestämmelsen i 13 § löst problemet så att endast en myndighet skall uppfylla denna skyldighet när det gäller upptagningar som flera myndigheter har åtkomst till via t.ex. en databas. Endast den myndighet som för in en upptagning i databasen är skyldig att registrera denna som allmän handling. I många fall torde det fungera så att endast den myndighet som står som producent för databasen, dvs. "värdmyndigheten", har teknisk möjlighet att påverka databasens innehåll. I dessa fall är det således enbart "värdmyndigheten" som är registreringskyldig när databasen tillförs nya upptagningar. I den händelse flera myndigheter för in upptagningar i ett gemensamt ADB-system är däremot var och en av myndigheterna registreringskyldig för de upptagningar som respektive myndighet för in.

4.4.3.3 Arkivering

Enligt 3 § första stycket arkivlagen (1990:782) bildas som huvudregel en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering.

Vidare sägs i första stycket att upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, skall dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen.

I specialmotiveringen till den nämnda bestämmelsen (prop. 1989/90:72 s. 70) konstateras att en ADB-upptagning som är tillgänglig för flera myndigheter så att den där kan läsas eller på annat sätt uppfattas kan vara att anse som allmän handling hos alla dessa myndigheter. Det anförs att det i arkivsammanhang dock är onödigt att arkivera upptagningen på flera ställen. Det bör ske endast på ett ställe. I paragrafen anges att arkivering bör ske i första hand hos den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen. I specialmotiveringen framhålls att andra lösningar emellertid är tillåtna. Det har avsetts att beslut om var arkivering skall ske får fattas av vederbörande arkivmyndighet.

I promemorian "*Insyn i medborgarnas tjänst – Samordning av vissa bestämmelser i arkivlagen, 15 kap. sekretesslagen m.m.*" från INFOTEK-RED-projektet anförs (s. 12) att bestämmelsen i 3 § första stycket andra meningen arkivlagen kan missbrukas genom att ansvarsfrågan blir oklar. Dessutom är bestämmelsen enligt promemorian onödig. Som skäl för detta anförs att när flera myndigheter registrerar uppgifter i ett gemensamt ADB-system, är det fullt möjligt och t.o.m. nödvändigt att märka eller på annat sätt särskilja uppgifterna så att det klart framgår vilken myndighet som gjort registreringen. På så vis kan enligt promemorian en logisk gräns skapas mellan myndigheternas handlingar. Det hindrar inte att en av myndigheterna kan förvara upptagningarna i fysiskt mening.

I de fall flera myndigheter har åtkomst till en upptagning på så sätt att upptagningen anses som allmän handling hos alla dessa myndigheter, bör enligt vår uppfattning utgångspunkten vara att upptagningen endast skall arkiveras på ett ställe. Av förarbetena till 3 § första stycket andra meningen arkivlagen framgår att detta också är syftet med bestämmelsen. Bestämmelsen är utformad som

en huvudregel och torde ge god ledning för hur arkivfrågan, och därmed också gallringsfrågan, skall lösas såväl då frågan är om en databas där enbart en "värdmyndighet" har möjlighet att påverka databasens innehåll som då det är fråga om ett för flera myndigheter gemensamt ADB-system. Om det i det sistnämnda fallet är svårt att urskilja vilken myndighet som svarar för huvuddelen av en upptagnings innehåll kan ansvarsfrågan förstas bli oklar. Bestämmelsen i 3 § första stycket arkivlagen ger dock, som nämnts, utrymme för förtydliganden eller andra lösningar genom beslut av vederbörande arkivmyndighet. Härvid kan konstateras att den av INFOTEK-RED-projektet förordade ordningen kan utgöra en tillfredsställande och tekniskt möjlig lösning i många fall, dvs. att var och en av myndigheterna ansvarar för "sina" upptagningar så som är fallet när det gäller skyldigheten att registrera. Det kan dock finnas fall där man vill lösa ansvarsfrågan för arkiveringen och gallringen på ett annat sätt. Bestämmelsen i 3 § första stycket andra meningen fyller därmed sin funktion och kan inte anses onödig. Enligt vår uppfattning bör en lagregel i frågan inte innehålla mer detaljerade anvisningar än vad som nu är fallet. Mot denna bakgrund ser vi inte anledning att för närvarande föreslå någon ändring av den gällande bestämmelsen i 3 § första stycket arkivlagen. Den bör alltså även i fortsättningen gälla som huvudregel för hur arkivfrågan bör lösas i de fall flera myndigheter har tillgång till upptagningar i en databas på så sätt att upptagningarna utgör allmänna handlingar hos alla myndigheterna.

4.4.4 Sekretessbestämmelsers och andra särskilda bestämmelsers tillämpning

Som ett problem med ett vidsträckt förvarsbegrepp har påtalats att uppgifter, som är sekretessbelagda hos en myndighet, inte automatiskt åtnjuter sekretess hos en annan myndighet som har åtkomst till uppgiften via t.ex. en databas. Ett annat problem som förts fram är att begränsningar i fråga om möjligheter att söka och sammanställa uppgifter som följer av en särskild lag eller annan författning, dvs. s.k. registerförfattningar, inte i alla fall gäller för en myndighet som har anslutit sig till en annan myndighets databas.

För det första kan det konstateras att vissa sekretessregler är utformade så att sekretesskyddet följer med uppgiften i fråga. Även om en uppgift befinner sig utanför det primärt berörda

området bibehåller uppgiften i dessa fall sitt sekretesskydd. När sekretesskyddet är utformat på detta sätt föranleder således ett vidsträckt förvarsbegrepp inget problem. I den mån särskilda s.k. registerförfattningar tar sikte på registret som sådant och inte någon viss myndighet eller ett visst verksamhetsområde, utgör det gällande förvarsbegreppet inte heller något problem. De påtalade problemen uppstår i stället då sekretessbestämmelser eller bestämmelser i s.k. registerförfattningar tar sikte på ett visst avgränsat område och där de skyddande eller begränsande reglerna inte gäller utanför detta område. Frågan är hur sådana problem lämpligen bör lösas. I kritiken mot det nu gällande förvarsbegreppet har ibland framhållits att en begränsning av begreppet förvar utgör en lösning på nämnda problem. Vi kan dock inte hålla med om detta. Sekretess och begränsande regler i s.k. registerförfattningar gäller nämligen inte enbart i förhållande till allmänheten utan även gentemot andra myndigheter, om inte annat är särskilt föreskrivet. De problem som framhållits tycks således snarare ha sin grund i att myndigheter medges åtkomst till andra myndigheters databaser, oavsett sekretessreglers och andra begränsande reglers utformning. Lösningen på de påtalade problemen synes därmed vara att en viss restriktivitet iakttas innan spridning av uppgifter utanför det primära området medges. I vart fall kan det konstateras att en begränsning av begreppet förvar inte utgör någon lösning på problemen. Även om förvarsbegreppet skulle begränsas, innebär en myndighets anslutning till en annan myndighets databas att uppgifterna sprids eller görs tillgängliga för sökning eller sammanställning utanför det område där uppgifterna var tänkta att skyddas. Denna omständighet måste man således ha i åtanke när man skall ta ställning till om en myndighet skall medges åtkomst till en annan myndighets datasystem eller ett för flera myndigheter gemensamt datasystem skall upprättas. Behov av fortsatt skydd för vissa uppgifter kan då föranleda ändringar av sekretessbestämmelser eller s.k. registerförfattningar.

5 En utvidgad skyldighet enligt 2 kap. TF att tillhandahålla allmänna handlingar

5.1 Inledning

Som framgått ovan skall vår kommitté enligt direktiven (dir. 1998:32) göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället. Det övergripande ändamålet med översynen skall vara att överväga och lämna förslag till hur offentlighetsprincipen skal kunna tillämpas under nya och framtida tekniska förutsättningar. Vidare sägs att allmänhetens tillgång till information skall vara oberoende av på vilket sätt myndigheterna har valt att dokumentera den. Syftet med reglerna skall vara att förstärka offentlighetsprincipen genom att säkerställa att den kan tillämpas under nya förutsättningar. Offentligheten skall vara så vid som möjligt, med de begränsningar som följer av hänsynen till intresset att skydda personuppgifter och uppgifter som är sekretessbelagda.

När det gäller behovet av en översyn anføres i direktiven att allmänhetens förutsättningar att dra nytta av det enorma uppgiftsmaterial som tack vare IT-samhällets möjligheter finns samlat hos myndigheterna bör vidgas. Det konstateras att med den snabba utvecklingen på IT-området, som bl.a. medfört att allt fler har tillgång till Internet, öppnas nya möjligheter för allmänheten att få insyn i myndigheternas verksamhet. Vidare sägs att detta innebär en möjlighet för myndigheterna att på ett effektivt och billigt sätt sprida information på elektronisk väg, både information som sprids inom ramen för myndigheternas allmänna service och sådan som innebär ett utlämnade av allmänna handlingar. Det påpekas dock att ett utlämnande av uppgifter på elektronisk väg innebär risker för t.ex. den personliga integriteten. Det måste därför råda god balans mellan myndigheternas användning av ny informationsteknik för informationsspridning och skyddet för känsliga uppgifter.

Det kan konstateras att det i direktiven inte uttryckligen anges att kommitténs uppdrag är att föreslå en utvidgning av myndigheternas skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar. Det får dock ändå uppfattas ligga i uppdraget att se över reglerna om i vilka former en myndighet skall vara skyldig att tillhandahålla allmänheten en allmän handling.

5.2 Gällande regler om myndigheters skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen

5.2.1 Allmänt

Enligt gällande regler i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) har en sökande rätt att ta del av en allmän handling på två sätt. Han kan för det första ta del av handlingen avgiftsfritt genom att myndigheten tillhandahåller handlingen på stället. Han kan också ta del av handlingen genom att mot avgift få den utlämnad till sig i avskrift eller kopia. Upptagning för ADB behöver dock aldrig lämnas ut i annan form än utskrift.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § första stycket TF). Det är också den myndigheten som skall pröva begäran (andra stycket). Visst utrymme för undantag finns dock från denna regel. Vidare får myndigheten inte efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger för att lämna ut handlingen (tredje stycket).

Den enskilde bör precisera sin begäran så att myndigheten utan större svårighet kan identifiera den efterfrågade handlingen. Regleringen i 2 kap. TF får anses innefatta ett krav på sökanden att noggrant utforma sin framställning, så att myndigheten får klart för sig vilka handlingar som efterfrågas (Bohlin, Allmänna handlingar s. 244). Det ställs dock också krav på myndigheten. Myndigheten är förhindrad att avvisa sökanden under återopande av att denne inte helt har klargjort vilka handlingar som han önskar ta del av. Den får anses skyldig att med hjälp av sina diaries och register bistå en enskild som inte tillräckligt noga kunnat precisera sin begäran. Några mer vidlyftiga efterforskningar krävs dock inte av myndigheten (Bohlin a.a. s. 245 f.).

5.2.2 Tillhandahållande på stället

5.2.2.1 Lagtext

Enligt 2 kap. 12 § första stycket TF skall allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar ta del av handlingen, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handlingen får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling inte tillhandahållas utan att sådan del därav som inte får lämnas ut röjs, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

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

5.2.2.2 Sättet för tillhandahållande på stället

Med begreppet "på stället" avses att sökanden skall få tillgång till handlingen i myndighetens lokaler. Sökanden har däremot ingen rätt att ta med sig handlingen därifrån. Han har inte heller någon rätt att med stöd av reglerna i 2 kap. TF få tillträde till t.ex. myndighetens arkiv för att där fritt söka efter handlingen. Offentlighetsprincipen bygger på att en efterfrågad handling skall tas fram och tillhandahållas av en tjänsteman, som före utlämnandet skall pröva om handlingen är allmän och offentlig (Bohlin, a.a. s. 222 f.).

En allmän handling som får lämnas ut skall tillhandahållas sökanden så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta innebär bl.a. att sökanden har rätt att skriva av handlingen, fotografera den eller, i fråga om en upptagning i form av en bandinspelning, kopiera inspelningen på ett eget band med hjälp av en medhavd bandspelare. Myndigheten är skyldig att, om det är nödvändigt för att sökanden skall kunna tillgodogöra sig innehållet i handlingen, ställa tekniska hjälpmedel till förfogande (prop. 1973:33 s. 82).

Sättet för att ta del av en allmän handling på stället är inte valfritt för sökanden. Sökanden kan t.ex. inte kräva att en upptagning skall företes på bildskärm, om myndigheten i stället är villig att till-

handahålla en utskrift av upptagningen. Genom att på detta sätt tillhandahålla upptagningen i läsbar form har myndigheten fullgjort sin skyldighet enligt 2 kap. 12 § TF (Bohlin, a.a. s. 224).

I fråga om upptagningar för ADB finns det också särskilda regler i vanlig lag när det gäller tillhandahållande på stället. I praxis har slagits fast att det inte föreligger någon rätt enligt 2 kap. TF för en sökande att själv få använda sig av en dataterminal hos myndigheten för att söka efter och ta fram information (RÅ 1979 2:34 och RÅ 1980 2:42). Däremot infördes en särskild regel i 15 kap. 10 § SekrL i början på 1980-talet med syfte att utvidga den enskildes rättigheter enligt TF. Enligt denna bestämmelse har en myndighet skyldighet att på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av en upptagning för ADB. Sådan skyldighet föreligger dock inte om sökanden därigenom skulle få tillgång till en upptagning som inte utgör allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter p.g.a. sekretess, fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Som generellt riktmärke för myndigheternas verksamhet gäller dock att de skall ordna sin databehandling på ett sådant sätt att undantagsbestämmelserna inte behöver åberopas (Bohlin, a.a. s. 229).

Myndighetens beslut att avslå en begäran enligt 15 kap. 10 § SekrL kan överklagas.

5.2.2.3 Tidpunkten för tillhandahållande på stället

Av 2 kap. 12 § första stycket TF framgår att en allmän handling skall tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt och det skall ske avgiftsfritt. Innebörden i det uppställda tidskravet har angetts vara att tillhandahållandet skall ske utan tidsutdräkt och i den ordning som är förenlig med övriga lika viktiga tjänstealigganden, expeditionsgöromålens vederbörliga gång och handlingens behöriga vård (Bohlin a.a. s. 231). Ett skäl för att myndigheten inte genast, utan så snart det är möjligt, behöver tillmötesgå en begäran är att myndigheten måste få möjlighet att göra en korrekt bedömning av sekretessfrågan innan handlingen tillhandahålls. Även rent praktiska svårigheter kan föranleda att myndigheten inte genast behöver tillmötesgå en begäran om att en handling skall tillhandahållas på stället. De intressen som skall kunna få företräde framför skyldigheten att genast tillhandahålla en allmän handling måste emellertid ha stor tyngd (Bohlin a.a. s. 232).

5.2.2.4 Betydande hinder

Enligt 2 kap. 12 § andra stycket TF är en myndighet inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället om det möter betydande hinder. Här bör noteras att myndigheten bara kan åberopa "betydande hinder" när någon begär att få ta del av en handling på stället och inte vid en begäran om att få en avskrift eller kopia av handlingen enligt 2 kap. 13 § TF (se vidare nedan avsnitt 5.2.3.2). Enligt äldre förarbeten torde med betydande hinder framförallt avses att "handlingarna icke utan fara för att skadas kunna tillhandahållas eller att eljest hinder som hänför sig handlingarnas vård förefinns" (prop. 1948:230 s. 134). Från senare förarbeten nämns som exempel det förhållandet att handlingen, just då den begärs utlämnad, används i myndighetens eget arbete eller är utlånad till annan myndighet (prop. 1975/76:160 s. 181). I proposition 1973:33 anfördes att som betydande hinder kunde åberopas att myndigheten saknar sådan teknisk apparatur som behövs för att en upptagning skall kunna uppfattas i läsbar form (s. 81 f.). När det gäller det sistnämnda fallet har det anförts att det i sådant fall ligger närmare till hands att hävda, att det brister i kravet på förvaring, dvs. att upptagningen inte är tillgänglig för myndigheten för överföring till uppfattbar form (Bohlin, a.a. s. 252). Att slå fast att det ena eller andra skall gälla i den nämnda situationen, dvs. att myndigheten i och för sig har tillgång till det fysiska datamediet men saknar tekniska hjälpmedel för att göra upptagningen uppfattbar, förefaller således vanskligt. Omständigheterna i det enskilda fallet torde få avgöra om en myndighet inte skall anses skyldig att tillhandahålla en allmän handling i ett sådant fall på grund av att betydande hinder föreligger eller att upptagningen inte ens kan anses tillgänglig, dvs. att den i TF:s mening inte anses förvarad hos myndigheten.

5.2.3 Utlämnande av allmän handling genom avskrift eller kopia

5.2.3.1 Lagtext

Enligt 2 kap. 13 § första stycket TF har den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Myndigheten är dock inte skyldig att lämna ut en upptagning för ADB i annan form än utskrift. Myndigheten har heller inte skyldighet att

framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning än ADB-upptagning, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

I 2 kap. 13 § andra stycket TF anges att en begäran om att få avskrift eller kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt.

5.2.3.2 Rätten att få avskrift eller kopia

Den rätt som tillerkänns sökanden i 2 kap. 13 § TF att få avskrift eller kopia av en allmän handling är i princip ovillkorlig. Även om sökanden tidigare har fått en avskrift eller en kopia av en handling, kan inte myndigheten underlåta att efterkomma en ny sådan begäran från sökanden, dock under förutsättning att sökanden är villig att betala avgift. Vidare har sökanden valfrihet; han har rätt att hävda att få en avskrift eller kopia även om myndigheten har erbjudit honom att ta del av handlingen på stället (Bohlin, a.a. s. 261). Därutöver är myndigheten ovillkorligen skyldig att efterkomma en begäran om en avskrift eller kopia på det sättet att begränsningen i fråga om betydande hinder, som kan åberopas vid tillhandahållande på stället, inte kan åberopas i detta fall.

Som framgått av redovisningen ovan har myndigheten fullgjort sin lagstadgade skyldighet enligt 2 kap. 12 § TF att tillhandahålla "på stället", om sökanden har kunnat ta del av den begärda allmänna handlingen på något av de sätt som anges i bestämmelsen. En viss motsvarighet till detta gäller även i fråga om skyldigheten enligt 2 kap. 13 § TF (Bohlin, a.a. s. 263). Visserligen är myndigheten skyldig att tillhandahålla avskrifter eller kopior av offentliga handlingar, men mot denna skyldighet torde inte svara någon rätt att för sökanden att själv bestämma på vilket slags material och i vilken form avskriften eller kopian skall göras. Detta har i vart fall kommit till klart uttryck när det gäller ADB-upptagningar. I fråga om dessa är ju myndighetens skyldighet begränsad till utlämnande i form av utskrift. Står flera möjligheter till buds att göra utskriften, innebär myndighetens skyldighet enligt TF endast att lämna ut utskriften i någon av dessa former (SOU 1980:31 s. 86, jfr vidare RÅ 1977 Bb 320, där klagandens talan gick ut på att en myndighet skulle anses skyldig att tillhandahålla en utskrift i form av adressetiketter. Regeringsrätten anförde att "fråga om vad slags material och i vilken form utskrift av upptagning för automatisk databehandling skall göras utgör ett ämne, med vilket regeringsrätten ej har att taga befattning". Besvären avvisades därför.).

5.2.3.3 Tidpunkten för utlämnande av avskrift eller kopia

Enligt 2 kap. 13 § tredje stycket TF skall en begäran att få avskrift eller kopia behandlas skyndsamt. Denna bestämmelse infördes genom en lagändring den 1 januari 1983. Tidigare saknades särskilda regler om tidpunkten för tillhandahållande av allmän handling i form av avskrift eller kopia. Genom ordet "skyndsamt" har man velat markera att det i 2 kap. 13 § TF inte ställs lika höga krav på snabbhet i handläggningen som i 2 kap. 12 §, där det föreskrivs att handling skall tillhandahållas på stället "genast eller så snart det är möjligt" (prop. 1981/82:37 s. 40). Utgångspunkten är emellertid ändå att de båda formerna för att tillhandahålla en allmän handling skall behandlas lika eller m.a.o. att en begäran om en avskrift eller kopia skall handläggas inom samma tid som om det hade varit fråga om att tillhandahålla handlingen på stället (Bohlin, a.a. s. 265).

Hinder mot omedelbart utlämnande av en handling kan dock möta av hänsyn till arbetets behöriga gång. Det är också uppenbart att en avskrift av handling (i bokstavig mening) är en mera tidskrävande åtgärd än t.ex. fotokopiering. Även om alltså en viss tidsutdräkt är ofrånkomlig, får det inte bli fråga om ett obehörigt dröjsmål. Den enskilde har en på TF grundad rätt till snabb prövning av utlämnandefrågan, oavsett om handlingen begärts utlämnad på stället eller i form av en avskrift eller en kopia. Myndigheten måste hålla i minnet, att en sen offentlighet kan bli utan värde för den sökande (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 116).

5.2.4 Begränsningar i myndigheters skyldighet enligt 2 kap. 13 § TF

5.2.4.1 Allmänt

I 2 kap. 13 § har föreskrivits två undantag från myndighetens skyldighet att mot fastställd avgift tillhandahålla allmän handling i form av avskrift eller kopia. För det första finns ett undantag som enbart tar sikte på ADB-upptagningar. Enligt denna undantagsbestämmelse är en myndighet inte skyldig att lämna ut en ADB-upptagning i annan form än utskrift (se vidare följande avsnitt). Därutöver gäller ett undantag som innebär att myndigheten inte heller har skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller

annan upptagning än ADB-upptagning, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

Vid allt tillhandahållande av allmänna handlingar kan begränsningar naturligtvis följa av bestämmelserna om sekretess i sekretesslagen (1980:100, SekrL). Myndighetens skyldigheter enligt 2 kap. 12 och 13 §§ TF gäller ju bara till den del en allmän handling får lämnas ut, dvs. är offentlig. Sekretessbestämmelserna innebär alltså att sekretessbelagda uppgifter inte ens får visas, dvs. över huvud taget inte röjas, för den sökande. I 7 kap. 16 § SekrL finns en särskild sekretessbestämmelse som tar sikte på skyddet för personuppgifter. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för sådana uppgifter, om det kan antas att ett utlämnande av personuppgifter skulle medföra att uppgifterna behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204, PUL). Såsom skaderekvisitet är utformat i bestämmelsen torde den framförallt ha sin aktualitet som begränsning av handlingsoffentligheten när det gäller utlämnande av avskrifter eller kopior enligt 2 kap. 13 § TF.

5.2.4.2 Särskilt om utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF

Som framgått ovan innebär en av undantagsbestämmelserna när det gäller en myndighets skyldighet att tillhandahålla avskrifter och kopior av allmänna handlingar, att myndigheten inte är skyldig att lämna ut en ADB-upptagning i annan form än utskrift. Detta undantag infördes i samband med att upptagningarna infördes som begrepp i 2 kap. TF genom 1974 års grundlagsärende. Skälet till att lagstiftningen utformades på detta sätt var att man ville minimera riskerna för otillbörliga integritetsintrång. I propositionen 1973:33 uttalade departementschefen att han för egen del inte fann det erforderligt för att tillgodose de intressen som bär upp offentlighetsprincipen att den enskilde ges rätt att få ut kopia av datamedium (s. 85 f.). Han anförde vidare att det givetvis i många fall var mest praktiskt både för myndigheten och för den enskilde om ADB-upptagningar tillhandahålls på så sätt att en kopia av datamediet lämnades ut. Samtidigt ansåg han att det emellertid var angeläget att så långt möjligt förhindra att utlämnade uppgifter användes för ADB på ett sätt som kunde medföra otillbörligt integritetsintrång. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) hade föreslagit en förbudsregel, som gick ut på att förhindra utlämnande av personuppgifter ur dataregister om uppgiften kunde befaras komma att användas för ADB i strid med

den föreslagna personregisterlagstiftningen eller i utlandet. Enligt departementschefens mening hade den föreslagna regeln ett visst värde för att förebygga otillbörligt integritetsintrång. Han påpekade att det emellertid var uppenbart att det många fall måste bli mycket svårt för en myndighet att avgöra om det föreligger risk för att en uppgift som begärs utlämnad skall användas på ett otillbörligt sätt. Det kunde därför förutses att myndigheterna ofta inte ansåg sig kunna vägra ett utlämnande. Enligt departementschefen förelåg därför uppenbarligen en särskilt stor risk för otillbörligt integritetsintrång genom ADB, om en uppgift lämnas ut i form av en kopia av datamedium. När det gällde vad som framförts under remissbehandlingen om möjligheten att bygga upp dataregister genom s.k. optisk läsning med hjälp av utskrifter, anförde han att denna metod ännu var tämligen dyrbar och hade ett begränsat användningsområde. Han konstaterade att i viss utsträckning kommer därför obehörig dataregistrering att förhindras, om myndigheterna hade en generell rätt att vägra att lämna ut en kopia av ett datamedium. Det var enligt honom en fördel om denna rätt lagfästes. Han föreslog därför att det uttryckligen föreskrevs i 2 kap. TF att en myndighet inte var skyldig att lämna ut en upptagning för ADB på annat sätt än genom att en utskrift tillhandahölls.

Frågan om det s.k. utskriftsundantaget i fråga om ADB-upptagningar borde bibehållas eller tas bort tycks egentligen inte ha övervägts i tidigare lagstiftningsarbeten om offentlighetsprincipen och ADB. Denna fråga synes för första gången ha aktualiserats i samband med Datalagskommitténs betänkande *Integritet Offentlighet Informationsteknik* (SOU 1997:39). Datalagskommittén ansåg att tiden nu var mogen att lämna pappershanteringen även när det handlar om att lämna ut uppgifter enligt offentlighetsprincipen (s. 540). Myndigheterna borde enligt kommittén i princip ha en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar och andra uppgifter i elektronisk form. Rätten borde enligt kommittén inte vara absolut utan anpassad efter de tekniska möjligheter som myndigheten har (s. 533). Myndighetens skyldighet skulle vidare enligt kommitténs förslag uttryckligen vara begränsad, om det fanns en bestämmelse i lag eller annan författning som förbjöd ett utlämnande i elektronisk form (s. 628). Även betydande hinder skulle enligt förslaget begränsa en myndighets skyldighet i detta avseende (s. 629). Enligt förslaget skulle ett datorprogram dock aldrig behöva tillhandahållas i elektronisk form (s. 565).

5.2.4.3 Särskilt om 7 kap. 16 § sekretesslagen

Som framgått av redovisningen ovan finns en särskild sekretessbestämmelse i 7 kap. 16 § SekrL som tar sikte på skyddet för personuppgifter. Bestämmelsen kom ursprungligen till i samband med att datalagen (1973:289) trädde i kraft, dvs. i mitten av 1970-talet. Vid samma tidpunkt fördes upptagningarna in som ett begrepp i 2 kap. TF. Enligt sin tidigare lydelse innebar bestämmelsen att en myndighet inte skulle lämna ut personuppgift som ingick i sådant personregister som avsågs i datalagen, om det fanns anledning att anta att uppgiften skulle användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Motivet bakom bestämmelsen var bl.a. att skapa kontroll över möjligheterna att genom inhämtande av personuppgifter från befintliga dataregister bygga upp nya register för andra ändamål än de ursprungliga registren (prop. 1973:33 s. 100 f.). OSK:s förslag var att förbudet mot utlämnande skulle placeras i datalagen. I enlighet med påpekanden från några remissinstanser, anförde departementschefen att förbudet utgjorde en inskränkning i offentlighetsprincipen, i den mån det riktade sig mot myndigheter (s. 101). Enligt hans uppfattning var det en stor fördel om alla sådana inskränkningar kunde samlas i en och samma författning. Han anförde att förbudet också torde utan olägenhet kunna tas in i sekretesslagen. För privata registerhavare infördes en bestämmelse med motsvarande innehåll i datalagen (11 §).

I och med att personuppgiftslagen trädde i kraft den 24 oktober 1998 upphörde datalagen att gälla. Vid samma tidpunkt fick därför 7 kap. 16 § SekrL en ändrad lydelse. Enligt den nya lydelsen gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. I förarbetena anfördes att ändringarna endast innebar en samordning med bestämmelserna i personuppgiftslagen (prop. 1997/98:44 s. 147). Om datalagen enligt övergångsbestämmelser till personuppgiftslagen gäller för viss behandling av personuppgifter även efter den 24 oktober 1998, gäller också 7 kap. 16 § SekrL i äldre lydelse.

Det kan konstateras att "den nya" 7 kap 16 § SekrL har fått ett vidare tillämpningsområde jämfört med tidigare lydelse i framför allt två avseenden. Enligt sin nya lydelse är bestämmelsen för det första tillämplig vid *alla* utlämnanden från en myndighet som innefattar personuppgifter, oavsett varifrån i myndighetens informationstillgångar som uppgifterna hämtas. Tidigare var bestämmelsen

bara tillämplig då utlämnanden gjordes av personuppgifter som ingick i sådant personregister hos en myndighet som avsågs i datalagen. För det andra har bestämmelsen fått ett vidare tillämpningsområde eftersom det nu skall bedömas om ett utlämnande kan antas medföra att personuppgifter behandlas i strid med personuppgiftslagen. Denna lag omfattar all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter samt behandling i manuella register. Datalagen gällde enbart behandling av personuppgifter i personregister. Tidigare blev en prövning enligt 7 kap. 16 § SekrL således bara aktuell då sökanden skulle utföra en sådan behandling.

I vilken form ett utlämnande av personuppgifter görs har däremot varken i tidigare eller nuvarande lydelse av 7 kap. 16 § SekrL tillmätts någon avgörande betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Den är, och har alltså alltid varit, tillämplig oavsett om utlämnandet görs genom att en pappershandling eller ett datamedium lämnas ut eller om personuppgifter lämnas ut i någon annan form. Det är sökandens tänkta behandling av uppgifterna som är, och har varit, av avgörande betydelse. Det skall dock noteras att en prövning enligt bestämmelsen numera aktualiseras redan genom att en sökande får ut personuppgifter från en myndighet på t.ex. en diskett. Kriteriet för att den sökande skall utföra en helt eller delvis automatiserad behandling är ju därmed uppfyllt.

Med det skaderekvisit som används i 7 kap. 16 § SekrL innefattar sekretessen inte någon tystnadsplikt i vanlig mening (Regner m.fl., Kommentar till sekretesslagen, supplement 2, januari 1999, 7:81). Enligt kommentaren torde risk för sådan skada som anges i bestämmelsen nämligen i praktiken endast aktualiseras vid massuttag i någon form av personuppgifter. I kommentaren påpekas härvid att däremot andra sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga i fråga om personuppgifter. I sådant fall föreligger också tystnadsplikt för uppgifterna.

Det torde dock inte kunna uteslutas att 7 kap. 16 § SekrL kan bli tillämplig även vid fall av utlämnanden som rör enstaka personuppgifter, t.ex. om ett utlämnande begärs i syfte att sprida uppgifter via Internet.

Därutöver bör ytterligare en omständighet i fråga om 7 kap. 16 § SekrL påpekas. Inskränkningen i myndigheternas möjlighet att lämna ut personuppgifter följer av denna bestämmelse och inte av bestämmelserna i personuppgiftslagen. Det är således samma ordning som på datalagens tid. De bestämmelser i personuppgiftslagen

som reglerar utlämnande av personuppgifter – i första hand 9 och 10 §§ – gäller alltså enbart för enskilda personuppgiftsansvariga. För myndigheternas del har bestämmelserna i EG:s dataskyddsdirektiv i denna del således genomförts genom 7 kap. 16 § SekrL. Bestämmelsen i 7 kap. 16 § SekrL torde vidare innebära att det inte skall prövas om ett utlämnande av personuppgifter i sig, dvs. om den behandling av personuppgifter som en myndighets utlämnande innebär, kan antas stå i strid med personuppgiftslagen. Det som skall prövas är om *sökandens* behandling av begärda personuppgifter kan antas strä i strid med denna lag. Detta var också innebörden av 7 kap. 16 § enligt dess äldre lydelse (prop. 1973:33 s. 101).

Den omständigheten att 7 kap. 16 § SekrL torde innebära att det enbart är sökandens behandling av personuppgifter som skall prövas i sekretesshänseende, får bl.a. betydelse för hur övergångsbestämmelsen till ”den nya” 7 kap. 16 § SekrL skall uppfattas. Enligt denna bestämmelse gäller 7 kap. 16 § i äldre lydelse i fråga om behandling av personuppgifter för vilken datalagen är tillämplig efter den 24 oktober 1998, dvs., efter personuppgiftslagens ikraftträdande. I den händelse datalagens bestämmelser alltså är tillämplig på en sökandes behandling av personuppgifter i enlighet med övergångsbestämmelserna till personuppgiftslagen, skall alltså sekretessprövningen göras enligt 7 kap. 16 § i dess äldre lydelse. Huruvida myndighetens behandling av personuppgifter alltså regleras av bestämmelserna i datalagen har således ingen betydelse för om övergångsbestämmelsen till 7 kap. 16 § SekrL skall bli tillämplig eller inte.

Den nämnda innebörden av 7 kap. 16 § SekrL har betydelse i ytterligare ett avseende som förtjänar att påpekas i detta sammanhang. I dess äldre lydelse innehöll 7 kap. 16 § ett andra stycke, som föreskrev sekretess om det kunde antas att utlämnade uppgifter skulle användas för automatisk databehandling i utlandet. Någon motsvarighet till detta stycke ansågs emellertid inte behövt när 7 kap. 16 § fick sin nuvarande lydelse. I propositionen 1997/98:44 anfördes att redan första stycket i paragrafen medför att sekretess gäller om ett utlämnande av personuppgifter till tredje land skulle stå i strid med 33–35 §§ PUL (s. 147). Andra stycket behövdes därför inte längre.

Eftersom det torde vara enbart sökandens behandling av personuppgifter som skall prövas enligt 7 kap. 16 § SekrL, blir bestämmelsen dock inte tillämplig vid utlämnanden av personuppgifter till utlandet, dvs. till en sökande för vilken person-

uppgiftslagen i allmänhet inte gäller (jfr 4 § PUL). Någon sekretess enligt denna bestämmelse kan således inte åberopas i ett sådant fall. I stället får myndigheten ta ställning till om utlämnandet kan anses som en för myndigheten tillåten behandling i enlighet med bestämmelserna i personuppgiftslagen (detta förutsätter dock, p.g.a. bestämmelsen i 8 § PUL, att det inte kan anses vara fråga om ett utlämnande enligt 2 kap. TF). I detta fall regleras alltså en myndighets utlämnande av personuppgifter på samma sätt som för enskilda personuppgiftsansvariga, dvs. inskränkningen i myndighetens möjlighet att lämna ut personuppgifter följer direkt av personuppgiftslagens regler. De bestämmelser som framförallt blir aktuella i ett sådant fall är 9 och 10 §§. Om utlämnandet skall ske till ett land utanför EU som inte anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter blir dessutom 33–35 §§ tillämpliga.

Någon sekretess enligt 7 kap. 16 § SekrL kan alltså i allmänhet inte längre åberopas vid utlämnanden av personuppgifter till utlandet. Denna bestämmelse är numera enbart tillämplig när det gäller utlämnanden av personuppgifter till en sökande för vilken reglerna i personuppgiftslagen gäller. Däremot kan självklart någon annan sekretessbestämmelse vara tillämplig för uppgifterna i fråga vid utlämnanden till utlandet.

5.3 Utlämnande av allmänna handlingar och annan offentlig information inom ramen för en myndighets serviceskyldighet

5.3.1 Servicebestämmelserna

Det har ovan konstaterats att 2 kap. TF inte föreskriver någon skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar, som utgör ADB-upptagningar, i annan form än utskrift. Någon grundlagsfäst rätt att få ut allmänna handlingar i annan form än utskrift, t.ex. i elektronisk form, finns således inte.

I andra författningar än tryckfrihetsförordningen finns dock bestämmelser som ger allmänheten möjlighet att få offentlig information från myndigheterna också i sådana fall som inte omfattas av den grundlagsfästa offentlighetsinsynen.

Enligt 15 kap. 4 § SekrL skall myndighet på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i

den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller med hänsyn till arbetets behöriga gång.

Denna bestämmelse innehåller föreskrifter om myndigheternas upplysningsplikt. En förutsättning är att begärda uppgifter finns i allmänna handlingar. På vilket sätt en begäran skall besvaras av en myndighet får avgöras med hänsyn till omständigheterna (Regner m.fl., Kommentar till SekrL, 1998, 15:13). Föreskrifterna ger inte den enskilde någon ovillkorlig rätt till skriftligt svar. Paragrafen utgör alltså inget hinder mot föreskrifter som innebär att en skriftlig uppgift i vissa fall lämnas endast mot avgift (jfr avgiftsförordningen 1992:191).

I förvaltningslagen (1986:223) finns mer allmänna bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. I den mån dessa bestämmelser tar sikte på upplysningar till allmänheten är de alltså inte begränsade till uppgifter i allmänna handlingar. Enligt 4 § första stycket skall en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Denna bestämmelse ger uttryck för att myndigheterna i möjligaste mån skall tillgodose enskildas behov av hjälp och söka tillmötesgå deras önskemål om information.

I 5 § finns vidare bestämmelser som tar sikte på myndigheternas tillgänglighet för allmänheten. Där sägs bl.a. att myndigheten skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda samt i vilken utsträckning en myndighet skall hålla öppet.

I förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet finns föreskrifter om den tid inom vilken domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter skall tillhandahålla domar och beslut och andra handlingar. Där finns också föreskrifter om deras skyldighet att lämna upplysningar och översända handlingar. Bland annat erinras om bestämmelserna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen och i 15 kap. 4 § SekrL.

I 2 kap. TF och 15 kap. SekrL finns en särskild ordning föreskriven för överklaganden som avser myndigheternas skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar enligt 2 kap. TF. Denna möjlighet att överklaga ett nekande beslut från en myndighet gäller alltså inte en begäran enligt 15 kap. 4 § SekrL eller bestämmelserna om serviceskyldighet i förvaltningslagen. Inte heller har någon annan särskild ordning föreskrivits för överklaganden som avser en begäran enligt någon av dessa bestämmelser. Det kan möjligen

hävdas att det enligt den tidigare oskrivna huvudregeln i svensk förvaltningsrätt har funnits en möjlighet att i sådana fall föra talan i vart fall hos regeringen. Från den 1 oktober 1998 gäller en ny paragraf i förvaltningslagen – 22 a § – som utgör en allmän och kompletterande regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Enligt bestämmelsen överklagas beslut hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i administrativa ärenden och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5 (meddelande av föreskrifter i visst fall). Det kan möjligen finnas anledning att fråga sig om denna bestämmelse skapat en större möjlighet att överklaga beslut enligt 15 kap. 4 § SekrL och bestämmelserna om service-skyldighet i förvaltningslagen.

5.3.2 Begränsningar i serviceskyldigheten

5.3.2.1 Inledning

Som framgått ovan finns bestämmelser i sekretesslagen och i förvaltningslagen som innehåller föreskrifter om myndigheternas upplysningsplikt inom ramen för dess serviceskyldighet. Det finns då anledning att fråga sig i vilken utsträckning begränsningar skall anses gälla i denna serviceskyldighet.

När det gäller myndigheters utlämnande av ADB-upptagningar i annan form än vad som omfattas av skyldigheten enligt 2 kap. TF, dvs. i annan form än utskrift, konstaterades redan i proposition 1973:33 att det givetvis måste inträffa fall då det står klart för en myndighet att det inte föreligger risk för otillbörligt integritetsintrång, om ”kopia av datamedium” lämnas ut (s. 86). Det anfördes att myndigheten då måste vara oförhindrad att lämna ut en sådan kopia, om sökanden begär det och utlämnandet kan ske utan olägenhet för myndigheten. Departementschefen påpekade att utlämnandet i sådant fall emellertid inte skedde med stöd av offentlighetsprincipen utan som ett led i myndighetens serviceverksamhet. Uppenbarligen hade myndigheten enligt departementschefen rätt till ersättning för att den står till tjänst på detta sätt.

I proposition 1990/91:60 diskuteras bl.a. regleringen av myndigheternas försäljning av personuppgifter (s. 46 ff.) Härvid framhölls att ett utlämnande av uppgifter på ett sätt som innebär att myndigheten går utöver sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen inte får stå i strid med datalagens bestämmelser (s. 53).

Departementschefen nämnde vidare ett antal fall som exempel på situationer där det var rimligt att en myndighet fick gå utöver sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen. Enligt departementschefen kunde det även förekomma andra fall där uppgifterna skulle användas för angelägna och samhällsnyttiga ändamål och där det var rimligt att en myndighet fick tillmötesgå allmänhetens önskemål om att få ut uppgifterna på något annat sätt än vad som följer av myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen (s. 54). Departementschefen anförde vidare att hon i dessa fall ansåg det befogat att myndigheterna fick ta betalt för den extra kostnad som uttaget kunde föra med sig. Lämnades uppgifterna på ett magnetband borde myndigheten således få ta betalt för kostnaden för det. Däremot borde myndigheten inte utan särskilt stöd betinga sig ersättning för sitt arbete därutöver. Översteg ersättningen kostnaden för det aktuella uttaget var det enligt departementschefen fråga om försäljning av personuppgifter. I sådana fall krävdes särskilt tillstånd för försäljningsverksamheten.

5.3.2.2 Regleringen

En myndighets utlämnande av uppgifter inom ramen för sin serviceskyldighet eller sin försäljningsverksamhet begränsas i första hand på samma sätt som utlämnanden enligt 2 kap. TF, dvs. genom bestämmelserna om sekretess i sekretesslagen. Förutom de sekretessregler som tar sikte på sekretess för viss typ av uppgift eller för viss verksamhet, finns också den för personuppgifter generellt gällande sekretessbestämmelsen i 7 kap. 16 § SekrL (se ovan avsnitt 5.2.4.3). De materiella sekretessbestämmelserna gör ingen skillnad på om ett utlämnande av uppgifter görs p.g.a. en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF eller inom ramen för dess serviceskyldighet. Det finns inte heller bestämmelser där formen för ett utlämnande har tillmätts en särskild betydelse. Som tidigare framhållits tar exempelvis den nu gällande bestämmelsen i 7 kap. 16 § SekrL sikte på *alla* utlämnanden av personuppgifter, oavsett om det sker i elektronisk form, genom en pappershandling eller på annat sätt.

I s.k. registerförfattningar finns däremot ofta bestämmelser som syftar till att reglera om och i vilka fall personuppgifter får lämnas ut i elektronisk form. Dessa bestämmelser utgör, förutom sekretessbestämmelserna, begränsningar i myndigheternas serviceskyldighet. En del författningar innehåller bestämmelser om i vilka

fall uppgifter får lämnas ut i elektronisk form, medan andra föreskriver i vilka fall uppgifter *inte* får lämnas ut i sådan form. Det förekommer dock också regler som begränsar utlämnanden i elektronisk form av andra uppgifter än personuppgifter, dvs. där skälen för begränsningen har varit andra än integritetshänsyn.

5.4 Avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar och andra informationsuttag

5.4.1 Allmänt

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder med något undantag under regeringen om de inte är myndigheter under riksdagen (11 kap. 6 § regeringsformen, RF). Regeringen lägger fast myndigheternas uppgifter genom förordningar, i allmänhet genom myndighetsinstruktioner. Dessa anger myndigheternas befogenheter, och myndigheter får i princip inte göra annat än det som de fått i uppgift att göra. Av bestämmelserna i RF om finansmaktens fördelning följer också att en myndighet inte utan stöd av beslut av regeringen eller riksdagen får skaffa sig egna inkomster och disponera över dem. Kommunernas befogenheter regleras inom ramen för 8 kap. 5 § RF (prop. 1990/91:60 s. 49).

Bestämmelser om statliga avgifter finns i avgiftsförordningen (1992:191). Denna förordning gäller för statliga myndigheter under regeringen. Förordningen skall tillämpas om inte något annat följer av annan förordning eller av särskilt beslut av regeringen (2 §). Avvikande bestämmelser kan självfallet också finnas i lag. En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster bara om det följer av lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen (3 §). Detsamma gäller för en myndighets befogenhet att besluta om avgiftsnivå (6 §) och att disponera avgiftsinkomster (25 §). Myndigheter som tar ut avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster har normalt givits rätt att besluta om storleken på avgiften och att disponera avgiftsintäkterna.

Enligt 31 § får Ekonomistyrningsverket (ESV) meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av avgiftsförordningen.

För kommunala avgifter finns bestämmelser i 8 kap. 3 § b och c kommunallagen (1991:900). Enligt dessa bestämmelser får kommuner och landsting ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster och nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla, får de dock ta ut avgifter bara om det är

särskilt föreskrivet. Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än motsvarande självkostnaden.

5.4.2 Avgiftsfri information

Som framgått av redovisningen ovan innebär 2 kap. 12 § TF en rätt för allmänheten att avgiftsfritt på stället, dvs. i myndighetens lokaler, få ta del av allmänna handlingar.

Även myndighetens lagstadgade serviceskyldighet enligt 15 kap. 4 § SekrL och bestämmelserna om sådan skyldighet i förvaltningslagen innebär under vissa förutsättningar att information tillhandahålls avgiftsfritt. Myndigheterna bör ordna sin service så effektivt som möjligt. Detta kan innebära att uppgifter som ofta efterfrågas görs tillgängliga via automatiskt telefonsvar eller Internet (Riksrevisionsverkets rapport *Principer för prissättning av informationstjänster*, 1995:64, s. 16).

5.4.3 Information som är avgiftsbelagd

5.4.3.1 Informationsuttag enligt 2 kap. TF

I 2 kap. 13 § TF regleras den situationen att en sökande önskar ta med sig en avskrift eller kopia av en allmän handling från myndigheten. Denna situation berättigar myndigheten att ta ut en fastställd avgift. I de fallet myndigheten låter en sökande ta del av en avskrift eller en kopia av en handling på stället, dvs. i myndighetens lokaler (se ang. 2 kap. 12 § TF ovan), föreligger ingen rätt att ta ut avgift. För att 2 kap. 13 § skall anses tillämplig och avgiftsuttag därmed möjligt gäller alltså som en grundläggande förutsättning att den sökande erhåller – eller med lagtextens ord ”får” – avskriften eller kopian (Bohlin, Allmänna handlingar, s. 271).

De avgifter för avskrifter och kopior som avses i 2 kap. 13 § är för statliga myndigheter fastställda i 15–24 §§ avgiftsförordningen. Bestämmelserna om kopior m.m. av allmänna handlingar gäller även för affärsverken (1 §) Av 1a § framgår vidare att dessa bestämmelser också gäller för de allmänna försäkringskassorna.

I 15 § anges grunderna för avgiftsuttag när det gäller kopior m.m. samt bevis och registerutdrag. Där sägs bl.a. att avgift skall tas ut för kopior eller avskrift av allmän handling (första stycket 1), utskrift av ADB-upptagning (2) eller kopia av video- eller

ljubandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning (3). Vad som anges under punkt 1 torde, i jämförelse med 16 §, enbart ta sikte på allmänna handlingar i pappersform.

Av bestämmelserna i 15 § framgår vidare att det som huvudregel råder ett avgiftstväng i fråga om kopior m.m. på det statliga området. Samtidigt som myndigheten tar ut avgift, skall den också ta ut ersättning för portokostnad om försändelsen väger mer än 20 g samt för eventuell postförskottsavgift eller annan särskild kostnad för att med post, bud eller liknande förmedling sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren.

Enligt 16 § första stycket skall avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och utskrifter av ADB-upptagningar om beställningen omfattar mer än tio sidor. Enligt andra stycket är avgiften för tio sidor 50 kr. För varje sida därutöver tillkommer 2 kr. Myndigheten får besluta om undantag från dessa avgifter om det finns särskilda skäl (tredje stycket). Vad som sagts i första – tredje styckena gäller även när handlingen sänds via telefax.

Avgiften för avskrift av allmän handling enligt 15 § 1 eller utskrift av ljudbandsupptagning enligt 15 § 3 är 90 kr per påbörjad fjärdedels arbetstimme (17 § första stycket). För en kopia av en videobandsupptagning enligt 15 § 3 är avgiften 600 kr per band (andra stycket). Vidare är avgiften för en kopia av ljudbandsupptagning enligt 15 § 3 120 kr per band (tredje stycket).

Enligt 19 § bestäms avgiften vid beställning av kopia efter det antal sidor som fordras för att utföra beställningen med den utrustning som myndigheten normalt använder för sådant ändamål. Bestämmelsen innebär att avgiften utgår som en avgift per sida, varmed avses kopiesidor. Myndigheten avgör vilken utrustning som skall användas, och kan t.ex. lämna ut kopior i A 3-format om den finner detta mest ändamålsenligt. Avgiften räknas även då efter antalet kopiesidor (regeringens förordningsmotiv 1992:3).

Avgifterna för kopior m.m. har beräknats med utgångspunkt i en genomsnittlig självkostnad för att framställa och expediera kopior m.m. (RRV:s rapport 1995:64, s. 41).

Enligt 21 § är staten generellt befriad från sådana avgifter som avses i 15 §.

Av 25 § andra stycket framgår att myndigheten får disponera sådana avgiftsinkomster som avses i 15 §.

För de kommunala myndigheterna saknas särskild reglering motsvarande avgiftsförordningen, som ju enbart gäller för de statliga myndigheterna. Varje kommun får därför själv fastställa de

avgifter som skall tas ut för kopior av allmänna handlingar m.m. Det finns dock inget som hindrar att den taxa som fastställts för det statliga myndighetsområdet fungerar som vägledning vid avgiftssättningen. Inom såväl det kommunala som det landstingskommunala området är det också vanligt att avgiftstaxor fastställs med utgångspunkt i avgiftsförordningen.

Det kan påpekas att det inte råder något avgiftstvang inom svensk kommunalrätt, utan huvudregeln är i stället att kommunens medelsbehov skall täckas med skatt. Av detta följer att en kommun kan underlåta att fastställa en taxa för avgiftsuttag för kopior m.m. av allmänna handlingar. Väljer en kommun att ta ut avgifter, är den vid avgiftssättningen bunden av de kommunalrättsliga principerna om självkostnad samt likställighet (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., s. 119 f.). För att avgift skall kunna tas ut krävs beslut av fullmäktige.

5.4.3.2 Allmänt om informationsuttag utöver 2 kap. TF

Avgiftsförordningen innehåller också bestämmelser som utgör grund för avgifter vid informationsuttag som inte omfattas av en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut avskrifter och kopior av allmänna handlingar.

Vidare finns i 4 § första stycket avgiftsförordningen ett särskilt bemyndigande som innebär att en myndighet själv får bestämma om att ta ut avgifter för sådana varor och tjänster som räknas upp i paragrafen under förutsättning att det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. Som exempel på varor och tjänster som anges kan nämnas tidskrifter och andra publikationer (1), informations- och kursmaterial (2) samt automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift (9). I förordningsmotiven (1992:3) anges att det av föreskriften följer att en myndighet inte får bedriva verksamhet som skiljer sig från myndighetens ordinarie verksamhet enbart i syfte att kunna ta ut ersättning för den och därmed skaffa sig inkomster.

I förordningsmotiven anges vidare att punkt 9 i första stycket innebär att en myndighet ges stöd för att, utöver skyldigheterna enligt TF att lämna ut uppgifter på papper, mot avgift lämna ut allmänna handlingar på ADB-medium, exempelvis en diskett. Förutsättningen är enligt motiven dock att myndigheten förfogar över sådan utrustning att ett utlämnande är möjligt och att det inte

strider mot andra regler, bl.a. bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) och datalagen (1973:289).

Enligt 4 § andra stycket får varor och tjänster enligt första stycket bara tillhandahållas om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. I förordningsmotiven anges att det i annat fall krävs ett särskilt bemyndigande. "Mindre omfattning" skall enligt motiven främst sättas i relation till varje enskild myndighets totala verksamhet. Verksamhet som utgör en mindre del av myndighetens totala omslutning kan dock vara av sådan volym att den likväl inte kan anses vara av mindre omfattning. Enligt ESV:s allmänna råd bör verksamhet inte anses vara av mindre omfattning om de sammanlagda intäkterna enligt 4 § under en längre tid än två år överstiger ett belopp som motsvarar fem procent av de totala kostnaderna för myndighetens verksamhet.

Vidare sägs i 5 § första stycket att, om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Enligt andra stycket får myndigheten dock själv, inom ramen för full kostnadstäckning, besluta om grunderna för avgiftssättning för avgifter som tas ut enligt 4 §. Detta gäller dock inte om regeringen har beslutat något annat. Enligt 6 § får myndigheten också själv besluta om storleken av de avgifter som tas ut enligt 4 §.

Av 25 § andra stycket framgår att myndigheten får disponera avgiftsinkomster från "4 §-verksamheten".

5.4.3.3 Försäljning av personuppgifter

En omdiskuterad fråga har varit myndigheternas försäljning av personuppgifter och hur denna skall regleras.

När det rent allmänt gäller myndigheternas möjlighet att sälja uppgifter, följer, som redovisats ovan, av bestämmelserna i RF om finansmaktens fördelning att en statlig myndighet inte utan stöd av beslut av regeringen eller riksdagen får skaffa sig egna inkomster och disponera över dem. Detta har kommit till uttryck i 3 § avgiftsförordningen, där det erinras om att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

I 4 § avgiftsförordningen ges ett generellt bemyndigande för myndigheterna att själva besluta om att ta ut avgifter för vissa varor och tjänster under förutsättning att det är förenligt med myndig-

hetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. I sådana fall behövs alltså inget särskilt bemyndigande, utan myndigheten kan själv besluta att ta betalt för en vara eller tjänst. En av de varor som omfattas av bestämmelsen är enligt första stycket 9 "automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift".

När det gäller försäljning av personuppgifter krävs stöd för verksamheten inte endast i reglerna om finansmaktens fördelning. Verksamheten måste också vara förenlig med gällande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten.

Datalagen (1973:289), som upphörde att gälla den 24 oktober 1998, byggde på ett system där rätten att inrätta och föra ett ADB-baserat personregister förutsatte tillstånd eller licens från Datainspektionen. Enligt 7 § första stycket skulle personregister inrättas och föras så att otillbörligt integritetsintrång inte uppstod. Därvid gällde att personuppgifter inte fick samlas in, lämnas ut eller användas annat än i överensstämmelse med registrets ändamål eller vad som gällde enligt lag eller annan författning eller i enlighet med den registrerades medgivande.

I datalagen infördes år 1992 en ny bestämmelse – 7 § första stycket 3 – som särskilt tog sikte på försäljning av personuppgifter. När ett personregister inrättades och fördes skulle enligt den nya bestämmelsen särskilt iakttas att personuppgifter inte utan medgivande av den registrerade såldes av myndigheter annat än i enlighet med lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen.

I förarbetena till bestämmelsen i 7 § första stycket 3 datalagen definierade departementschefen försäljning av personuppgifter som de fall när en myndighet lämnar ut uppgifter mot ersättning för myndighetens arbete för uttaget av uppgifterna och övriga kostnader och det sker på ett sätt som innebär att myndigheten går utöver sina skyldigheter enligt TF:s bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar (prop. 1990/91:60 s. 47). Så var enligt departementschefen fallet om myndigheten utvecklar rutiner för att tillgodose önskemål om t.ex. sammanställningar av uppgifter eller lämnar ut uppgifter i viss form, t.ex. på adressetiketter.

Departementschefen redogjorde för den grundläggande regel i 7 § datalagen samt för bestämmelserna om finansmaktens fördelning (s. 49). Enligt departementschefen torde en riktig tillämpning av de angivna bestämmelserna innebära att en statlig myndighet inte får sälja personuppgifter utan uttryckligt stöd för sådan verksamhet i lag, förordning eller annat beslut av regeringen. Hon anförde att det alltså redan fanns regler som innebar att sådan

försäljning skall prövas av statsmakterna och inte kan beslutas av en myndighet själv (s. 49 f.).

Vidare erinrade departementschefen om att vikten av att personuppgifter inte samlades in, användes eller lämnades ut annat än i överensstämmelse med registrets ändamål framgick av 7 § datalagen (s. 51). Hon anförde att bestämmelsen ansetts ha särskild betydelse när det gällde integritetsskyddet och den registeransvariges skyldigheter. Enligt departementschefen borde bestämmelsen förtydligas så att det klarare framgick att försäljning inte fick ske av uppgifter ur ett personregister annat än när det fanns särskilt stöd för detta.

Bohlin har i sin bok Offentlighetsprincipen, 5:e uppl., anfört att bestämmelsen i 7 § första stycket 3 datalagen gav uttryck för kravet på rättsligt stöd för myndigheternas försäljning av personuppgifter (s. 119). Genom regeln markerades enligt Bohlin att Datainspektionen kunde ge en myndighet tillstånd till försäljning av personuppgifter ur ADB-baserade personregister endast för det fall att registret i fråga inrättats med de registrerades samtycke.

Vidare har bestämmelsen uppfattats ge uttryck för att det krävs särskilt stöd för att en myndighet skall kunna bedriva en verksamhet som avser försäljning av personuppgifter. Ett stöd i form av ett generellt bemyndigande skulle alltså inte anses tillräckligt. I enlighet med detta har det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen för en myndighet att själv besluta om att ta ut avgift för sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen inte ansetts gälla försäljning av personuppgifter. Med hänvisning till 7 § första stycket 3 datalagen understryks således i förordningsmotiven (1992:3) att punkt 9 i 4 §, som avser "automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift", inte medger försäljning av personuppgifter. Detta kräver i stället särskilt bemyndigande.

Den 24 oktober 1998 upphörde datalagen att gälla och ersattes av personuppgiftslagen (1998:204, PUL). Personuppgiftslagens regler bygger inte på ett system med tillstånds- eller licensförfarande. I stället anges i lagen i vilka fall sådan behandling av personuppgifter som omfattas av lagen är tillåten. Personuppgiftslagen innehåller dock inga bestämmelser som särskilt tar sikte på försäljning av personuppgifter. Däremot anges som grundläggande krav för behandling av personuppgifter bl.a. att personuppgift bara skall samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket

uppgifterna samlades in (9 § första stycket). I 10 § finns därutöver en uttömmande uppräkningslista av i vilka fall behandling av personuppgifter är tillåten. Ett sådant fall är att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen.

Som framgått ovan har bestämmelsen i 7 § första stycket 3 datalagen uppfattats innebära ett hinder mot att genom generella bemyndiganden tillåta myndigheters försäljning av personuppgifter. Det generella bemyndigandet i avgiftsförordningen som avser s.k. 4 §-verksamhet har därför ansetts inte omfatta försäljning av personuppgifter. Något motsvarande hinder uppställs inte i personuppgiftslagen.

En annan skillnad i förhållande till datalagen av betydelse för myndigheternas försäljning av personuppgifter är att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, enligt 50 § PUL får meddela närmare föreskrifter om bl.a. i vilka fall behandling av personuppgifter är tillåten. Det är således inte längre möjligt för regeringen att som på datalagens tid genom särskilt beslut bemyndiga en myndighet att sälja personuppgifter. Bemyndigandet måste ha formen av en föreskrift. Vidare följer av 2 § PUL att bestämmelser som avviker från lagens regler måste ges i lag eller i förordning. För att avvikande regler skall kunna meddelas krävs dock att det är fråga om behandling av personuppgifter som utgör led i en verksamhet som inte omfattas av bestämmelserna i EG:s dataskyddsdirektiv, dvs. som faller utanför EG-rättens område (prop. 1997/98:44 s. 40).

Den försäljning av personuppgifter som i dag förekommer hos myndigheterna torde i flertalet fall alltså hämta sitt stöd i datalagen genom övergångsbestämmelserna till personuppgiftslagen. Från och med den 1 oktober 2001 kommer dock personuppgiftslagens regler att bli gällande för denna verksamhet. Det har inte uttalats någon uppfattning från lagstiftarens sida om i vilka fall, utöver vad som följer av bestämmelserna om finansmaktens fördelning, det skall krävas särskilt stöd för myndigheternas försäljning av personuppgifter. Det är vidare oklart i vilken utsträckning avsikten är att myndigheternas försäljningsverksamhet i fortsättningen skall regleras i särskilda författningar eller hämta sitt stöd i personuppgiftslagen. Det kan dock konstateras att det är svårt att av personuppgiftslagens allmänt hållna regler läsa ut i vilka fall, utöver då samtycke har lämnats, som försäljning av personuppgifter kan vara tillåten. Därutöver är oklart hur sådan försäljningsverksamhet som för närvarande hämtar sitt stöd i särskilda beslut av regeringen skall regleras efter den 1 oktober 2001.

5.5 Våra överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF bör tas bort så att rätten att få en avskrift eller kopia av en allmän handling kommer att gälla i princip generellt, dvs. oavsett i vilken form en handling finns lagrad. Utskriftsundantaget bör dock behållas för handlingar som utgör datorprogram. Vidare bör en myndighet inte vara skyldig att lämna ut en handling i elektronisk form, om det för myndigheten finns en bestämmelse i lag eller förordning som förbjuder ett sådant utlämnande.

Kommitténs bedömning: Förslaget att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF påverkar inte regleringen av offentlighetsprincipen på ett sätt som innebär att förslagets förenlighet med EG:s dataskyddsdirektiv måste prövas. EG-direktivet utgör således inte något hinder för att genomföra förslaget. Vidare bedöms förslaget inte påverka sådan verksamhet hos myndigheterna som innebär försäljning av information, framför allt inte i fråga om vilken avgift som ett visst informationsuttag skall betinga. Förslaget föranleder dock att en översyn av avgiftsförordningen (1992:191) måste göras. Vidare behöver en översyn göras av s.k. registerförfattningar.

5.5.1 Inledning

Som framgått av den ovan lämnade redovisningen saknas i dag en rätt för den enskilde att få ut en allmän handling, som lagrats i elektronisk form, i annan form än utskrift. Av 2 kap. TF framgår uttryckligen att myndigheternas grundlagsfästa skyldighet enbart tar sikte på att tillhandahålla en utskrift. Det kan vidare konstateras att servicebestämmelserna i 15 kap. 4 § SekrL samt i 4 och 5 §§ förvaltningslagen inte innebär någon utvidgning av den enskildes rättigheter enligt TF i detta avseende. Dessa bestämmelser kan således inte åberopas för att få ut en offentlig handling, som lagrats elektroniskt, i annan form än utskrift. Som påpekats ovan har visserligen en generell möjlighet att överklaga förvaltningsbeslut införts fr.o.m. den 1 oktober 1998 genom 22 a § förvaltningslagen. Även om det kommer att visa sig i rättspraxis att denna bestämmelse innebär större möjligheter att överklaga ett nekande beslut från en myndighet om att få ut en allmän handling i elektronisk

form, saknas dock enligt gällande lagstiftning en rätt att få ut handlingen i sådan form.

Det kan vidare diskuteras i vilken utsträckning gällande lagstiftning utgör ett stöd för myndigheterna att ge ut en allmän handling i annan form än utskrift, exempelvis i elektronisk form (se t.ex. Svenska IT-institutets publikation 99:02 *Myndighetsinformation i informationssamhället, En studie i myndigheters rättsliga stöd för informations spridning med hjälp av IT*). Servicebestämmelserna i 15 kap. 4 § SekrL samt 4 och 5 §§ förvaltningslagen torde visserligen på ett mer allmänt plan kunna åberopas som stöd för ett sådant utlämnande, i den mån sekretess eller någon bestämmelse i en registerförfattning inte lägger hinder i vägen. Om myndigheten har tänkt ta betalt för utlämnandet, måste stöd dock – i vart fall på det statliga området – hämtas i avgiftsförordningen. Frågan är då om de allmänna servicebestämmelserna utgör ett tillräckligt stöd för att kravet enligt 4 § avgiftsförordningen på att utlämnandet skall vara förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning skall anses uppfyllt, eller om det krävs ytterligare stöd för ett sådant utlämnande. Föreskriften i 4 § andra stycket avgiftsförordningen innebär vidare att sådan verksamhet skall vara av tillfällig natur eller annars av begränsad omfattning.

5.5.2 En rätt att få ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar också i annan form än utskrift bör införas

Det är länge sedan myndigheternas användning av datateknik begränsade sig till s.k. registerhantering. I dag sker i princip all framställning av information hos myndigheterna på elektronisk väg. Myndigheterna tar också emot information i allt större utsträckning genom elektronisk kommunikation. Inom vissa myndighetsområden har man gått över till enbart elektronisk handläggning med elektroniska handlingar och akter. Det förekommer också att man använder sig av automatiserade beslut, dvs. beslut som fattas av datorer. Till den del en myndighets verksamhet går ut på att framställa original i någon form som kräver en namnunderskrift, t.ex. domar och beslut inom domstolsväsendet, förekommer dock fortfarande en ganska omfattande hantering av handlingar i pappersform. Denna typ av handlingar kan ännu inte framställas i annan form än i en traditionell pappershandling. Inom IT har det emellertid utvecklats

en teknik för användande av s.k. elektroniska signaturer. Sverige har nyligen antagit en lag om kvalificerade elektroniska signaturer (prop. 1999/2000:117, bet. 2000/01:TU3, rskr. 2000/01:13, EGT L 13/2000 s. 12, SFS 2000:832) för att genomföra ett EG-direktiv om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer (1999/93/EG). Regeringen har vidare i juni 1999 gett Statskontoret i uppdrag att utreda behoven av åtgärder för att tillgodose kraven på säker elektronisk överföring av dokument och meddelanden till, från och inom statsförvaltningen. Statskontoret har kommit med en första rapport med anledning av detta uppdrag (*Infrastruktur för säker elektronisk överföring till, från och inom statsförvaltningen*, rapport 2000:7). Det kan således förväntas att användning av exempelvis elektroniska signaturer kommer att göra insteg också i förvaltningen. Oavsett om och när detta sker, kan det konstateras att det redan i dag förekommer en mängd allmänna handlingar hos myndigheterna som kan lämnas ut i elektronisk form och där det alltså saknas såväl formella som praktiska hinder mot att lämna ut dem i denna form.

IT har således fått ett mycket stort genomslag inom förvaltningen. Inom förvaltningens alla delar har man dragit nytta av de möjligheter till lättillgänglighet, effektivitet och billig handläggning som den nya tekniken medger. Ett undantag är dock utlämnandet av allmänna handlingar. Enligt vår uppfattning är det otillfredsställande att det i gällande lagstiftning saknas en generell rätt att få ut allmänna handlingar, som lagrats elektroniskt, i annan form än utskrift. Detta förhållande blir inte mindre otillfredsställande med tanke på att det är oklart i vilken utsträckning den nuvarande regleringen egentligen uttrycker ett stöd för myndigheterna att åtminstone som en service lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Bestämmelserna i avgiftsförordningen ger intryck av att ett utlämnande av en allmän handling i annan form än utskrift är att se som en extraordinär åtgärd från myndighetens sida. Detta rimmar inte särskilt väl med dagens IT-användning, där ett utlämnande av en allmän handling i elektronisk form många gånger är både det mest effektiva och billiga sättet att gå tillväga för såväl myndigheten som den enskilde.

Utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF härstammar från en tid då myndigheternas användning av datateknik låg i sin vagg och var av begränsad omfattning. Användningen tog sikte på behandling av uppgifter i dataregister. Som framgått ovan infördes utskriftsundantaget för att utgöra ett kompletterande skydd mot otillbörliga integritetsintrång (se ovan avsnitt 5.2.4.2). Lagstiftaren

menade då att ett utlämnande på papper i viss utsträckning kunde förhindra "obehörig dataregistrering", eftersom den tidens teknik för överföring av information från pappersmedium till datamedium var dyrbar och hade ett begränsat användningsområde.

I dag finns teknik som på ett helt annat sätt än tidigare medger att information överförs från pappers- till datamedium. Den omständigheten att personuppgifter enbart lämnas ut genom en pappersutskrift fungerar därför inte längre som ett hinder för den som vill ha tillgång till vissa uppgifter i syfte att behandla dem på automatiserad väg. Även om ett utlämnande på papper alltså inte längre i praktiken kan förhindra att personuppgifter behandlas på automatiserad väg, är det ändå så att ett utlämnande på datamedium innebär praktiska fördelar för den som vill samla in en stor mängd uppgifter för en sådan behandling, särskilt om avsikten inte endast är att lagra eller sprida uppgifterna utan också att bearbeta dem. I detta avseende kan ett utlämnande av uppgifter på datamedium alltså anses medföra en särskild risk för otillbörliga integritetsintrång.

Riskerna för den personliga integriteten i samband med myndigheternas utlämnande av personuppgifter i dag måste enligt vår uppfattning ställas i relation till att användningen av IT har kommit att få en mer generell spridning i samhället i dess helhet än vad som var fallet vid införandet av utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF. Vidare medger dagens teknik, som påpekats ovan, på ett helt annat sätt än tidigare överföring av information från pappers- till datamedium. I detta perspektiv är det enligt vår uppfattning inte formen för myndigheternas utlämnande av personuppgifter som framför allt innebär integritetsrisker, utan riskerna hör i första hand samman med spridningen av uppgifterna i sig. Det effektiva skyddet mot otillbörliga integritetsintrång p.g.a. myndigheternas utlämnande av personuppgifter torde därför i första hand vara en generell gällande skyddslagstiftning. Personuppgiftslagen (1998:204), som trädde i kraft den 24 oktober 1998, har ett vidare tillämpningsområde än den tidigare gällande datalagen. Den ger därigenom ett mer generellt skydd i samband med behandling av personuppgifter jämfört med tidigare lagstiftning.

Om utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF tas bort innebär detta att rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling i princip kommer att gälla generellt, oavsett i vilken form en allmän handling finns lagrad. En sådan åtgärd ligger enligt vår uppfattning helt i linje med den användning och det genomslag som IT har fått på myndighetsområdet. Detta måste dock vägas mot de nackdelar

från integritetssynpunkt som ett borttagande av utskriftsundantaget kan innebära. Som påpekats ovan utgör utskriftsundantaget inte längre något hinder för den som vill behandla personuppgifter på automatiserad väg. Utskriftsundantaget kan därför inte som tidigare fungera som ett verkningsfullt skydd mot otillbörliga integritetsintrång. Man kan dock inte bortse från att ett utlämnande på datamedium medför en ökad integritetsrisk, eftersom det underlättar såväl uttag av stora mängder av uppgifter som en senare bearbetning av uppgifterna på automatiserad väg.

Den ökade risken för otillbörliga integritetsintrång som utlämnade av personuppgifter på datamedium kan anses medföra bör dock vägas mot det faktum att vi i dag har en mer generell skyddslagstiftning för sådana uppgifter jämfört med tidigare. Den särskilda sekretessbestämmelsen för personuppgifter i 7 kap. 16 § SekrL hänvisar numera till personuppgiftslagen (PUL), som har ett vidare tillämpningsområde än den tidigare datalagen. Bestämmelsen innebär att personuppgifter inte får lämnas ut om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgifterna behandlas i strid med personuppgiftslagen. Den är tillämplig såväl vid utlämnanden av enstaka personuppgifter som vid massutlämnanden och oavsett utlämnandeform. Även om utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF tas bort kommer det därför enligt vår uppfattning att finnas ett effektivt skydd för den personliga integriteten vid alla utlämnanden av personuppgifter enligt 2 kap. TF genom den sekretessprövning som myndigheterna är skyldiga att göra enligt 7 kap. 16 § SekrL.

Vår samlade bedömning blir därför att utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF bör tas bort och att rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling därmed i princip skall gälla generellt, dvs. oavsett i vilken form en allmän handling finns lagrad. I ett speciellt avseende anser vi dock att utskriftsundantaget bör behållas, nämligen i fråga om datorprogram. Eftersom skälen för detta undantag i första hand berör frågor om förhållandet mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten, redovisar vi dem nedan (avsnitt 6.1 i del III). Vi vill vidare lämna utrymme för att myndigheternas skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form skall kunna inskränkas i särskilda fall. Vi åsyftar här det till sekretesslagen kompletterande skyddet för uppgifter som finns genom begränsande regler i s.k. registerförfattningar och som innebär att vissa uppgifter inte får lämnas ut i elektronisk form.

När det gäller myndigheternas elektroniskt lagrade information har man tidigare i många sammanhang diskuterat om det inte, utöver de begränsningar i uttag av sådan information som följer av sekretessregler och bestämmelser i s.k. registerförfattningar, borde finnas begränsningar i 2 kap. TF som tar sikte på de s.k. massuttagen. Ett problem som ofta har framhållits vara förknippad med sådana uttag är att uppgifter, som enskilda är skyldiga att lämna in till myndigheterna i olika sammanhang, lämnas ut och används för helt andra syften än de samlats in för, t.ex. kommersiella ändamål. Ett annat problem som man pekat på är att utlämnanden med hjälp av ny teknik underlättar att uppgifter lämnas ut från den sfär där skydd för den personliga integriteten tillgodoses genom sök begränsningar i s.k. registerförfattningar. Vidare har påpekats att den omständigheten att modern teknik medför att det blir praktiskt möjligt och därmed mer sannolikt med utlämnanden av mycket stora mängder allmänna handlingar inte enbart innebär integritetsproblem, utan att det också finns anledning att fråga sig hur en myndighet rent resursmässigt skall klara av att hantera sådana uttag.

Frågan om de problem som anses förknippade med de s.k. massuttagen skall lösas genom särskilda begränsningar i 2 kap. TF, vid sidan av sekretessregler och bestämmelser i s.k. registerförfattningar, har diskuterats också i de senaste lagstiftningsarbetena om handlingsoffentligheten och den nya tekniken. I båda dessa sammanhang har man avvisat förslag och tankegångar som har syftat till att i 2 kap. TF särbehandla massuttagen (jfr prop. 1990/91:60 s. 43–46 och SOU 1997:39 s. 544–547). Bland annat har man principiellt tagit avstånd från tanken på att införa någon form av syftesprövning, eftersom det bl.a. skulle innebära inskränkningar i det grundlagsfästa anonymitetsskyddet (se prop. 1990/91:60 s. 45). Man har också tagit avstånd från metoden att utesluta uttag av en viss storlek från handlingsoffentligheten av främst det skälet att en sådan avgränsning blir svår att göra (SOU 1997:39 s. 545). I dessa lagstiftningsarbeten har man alltså funnit att några ändringar i 2 kap. TF inte skall göras i detta avseende. I stället har man erinrat om de begränsningar som följer av bestämmelserna om sekretess, framförallt 7 kap. 16 § SekrL. Man har också erinrat om begränsningar som följer av de s.k. registerförfattningarna. Datalagskommittén konstaterade vidare att deras förslag om elektroniskt utlämnande enligt 2 kap. TF innebar en risk för att det i större omfattning än tidigare skulle begäras ut stora informationsmängder. Detta kunde enligt kommittén

föranleda myndigheterna att i högre utsträckning ställa information till förfogande i "avidentifierad form". På så sätt skulle man kunna undvika en del yrkanden om uttag enligt 2 kap. TF (SOU 1997:39 s. 546).

Inte heller vi anser att den ökade risk för otillbörliga integritetsintrång som kan anses förknippad med s.k. massuttag bör föranleda att en syftesprövning införs i 2 kap. TF. En sådan ordning skulle enligt vår uppfattning vara såväl principiellt som systematiskt betänklig. Vi är inte heller beredda att införa en metod som skulle gå ut på att förhindra uttag av en viss storlek. Som redan tidigare framhållits är det mycket svårt att göra en sådan avgränsning. Sådana begränsande regler skulle vidare lätt kunna kringgås, t.ex. genom att en begäran delas upp på flera förfrågningar. En allvarlig konsekvens skulle därutöver vara att spridning av också samhällsnyttig information skulle förhindras. Vi har funnit att det inte är möjligt att genom begränsande regler i 2 kap. TF särbehandla de s.k. massuttagen utan att det får konsekvenser för handlingsoffentligheten i stort. De problem som anses förknippade med sådana uttag får i stället hanteras i andra bestämmelser.

När det gäller de risker för otillbörliga integritetsintrång som kan anses förknippade med stora uttag av information, har vi redan ovan framfört vår uppfattning att det finns ett effektivt skydd för personuppgifter vid alla utlämnanden från myndigheterna, dvs. oavsett utlämnandeform och uttagets storlek, genom 7 kap. 16 § SekrL och dess hänvisning till personuppgiftslagen. Som framgått anser vi också att begränsningar i s.k. registerförfattningar som innebär att vissa uppgifter inte får lämnas ut i elektronisk form skall få gälla alltjämt, även om det införs en i princip generell rätt att få ut allmänna handlingar i antingen avskrift eller kopia.

I fråga om de farhågor som inte tar sikte på integritetsrisker vid utlämnande av allmänna handlingar på datamedium, utan på att myndigheterna kan få svårigheter att resursmässigt hantera en befarad ökad mängd förfrågningar som gäller mycket stora uttag av allmänna handlingar, vill vi anföra följande. För att undvika denna typ av olägenheter bör ett första steg enligt vår uppfattning vara det som Datalagskommittén pekade på, nämligen att de myndigheter där denna situation kan bli aktuell så långt möjligt förbereder denna typ av uttag genom att skilja ut den offentliga informationen och ställa detta till allmänhetens förfogande. Därmed torde man kunna undvika en del yrkanden om uttag enligt 2 kap. TF. Det bör vidare som hitintills vara möjligt att genom

prissättning styra allmänheten till sådana förberedda informationssamlingar. Man kan därutöver tänka sig möjligheten att genom avgiftssystemet kompensera sig för exempelvis upprepade förfrågningar som tar stora resurser i anspråk (se vidare avsnitt 5.5.7.1).

Sammanfattningsvis anser vi således att vårt förslag att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF inte bör föranleda några särskilda begränsningar i 2 kap. TF för att komma tillrätta med sådana problem som anses förknippade med de s.k. massuttagen.

I följande avsnitt lämnar vi ett mer utförligt resonemang om hur vi ser på det fortsatta skyddet för personuppgifter vid utlämnande av sådana uppgifter från myndigheterna samt en beskrivning av den lagtekniska lösningen av vårt förslag.

5.5.3 Fortsatt skydd för personuppgifter genom 7 kap. 16 § SekrL och särregler i lag eller förordning

5.5.3.1 Inledning

Användningen av datateknik har alltid ansetts medföra en särskild integritetsproblematik p.g.a. de möjligheter som tekniken innebär att sammanställa och sprida information om enskilda personer. Datatekniken har därför sedan den började användas varit kringgärdad av en särskild skyddsreglering. Att en sådan reglering skall finnas föreskrivs också i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen.

I Sverige har vi valt en lagstiftningsmodell med en generellt tillämplig reglering, dvs. som gäller både för myndigheter och enskilda som behandlar personuppgifter med hjälp av datateknik. Så var fallet med den tidigare gällande datalagen och så är också den nu gällande personuppgiftslagen utformad. Rent privat behandling av personuppgifter har traditionellt varit undantagen skyddslagstiftningen. I den mån en särskild reglering har utfärdats, har den gällt före den generella regleringen. På myndighetsområdet har under lång tid tillämpats ett system med särregler i s.k. registerförfattningar för särskilt viktiga register eller för register som innehåller en stor mängd känsliga personuppgifter.

Som framgått av tidigare avsnitt har riskerna för integriteten i samband med automatiserad behandling av personuppgifter ansetts kräva en särskild sekretessregel – 7 kap. 16 § SekrL – vid utlämnande av personuppgifter från en myndighet genom en allmän

handling eller på annat sätt. En bestämmelse med motsvarande innehåll fanns för enskilda tidigare i datalagen (11 §). Begränsande regler för enskilda finns numera i personuppgiftslagen (1998:204), i första hand i 9 och 10 §§.

5.5.3.2 Sekretesskyddet i 7 kap. 16 § SekrL

Som framgått av tidigare redogörelse (se avsnitt 5.2.4.2) infördes utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF som ett komplement till sekretessbestämmelsen i 7 kap. 16 § SekrL i syfte att minimera riskerna för otillbörliga integritetsintrång. Utskriftsundantaget gjorde det möjligt för myndigheterna att underlåta att tillämpa sekretessbestämmelsen vid en begäran om att få ut en allmän handling i t.ex. elektronisk form. Myndigheterna kunde alltså i stället lämna ett nekande besked på en sådan begäran, utan att behöva ange några sekretesskäl. Om utskriftsundantaget tas bort i 2 kap. 13 § TF i enlighet med vårt förslag, kommer en begäran om att få ut en allmän handling i elektronisk form i princip enbart att kunna vägras med hänsyn till sekretess. Vid utlämnande av handlingar som innehåller personuppgifter kommer 7 kap. 16 § SekrL således att få en särskild betydelse. Vi finner därför anledning att något ytterligare uppehålla oss vid denna bestämmelse (se också avsnitt 5.2.4.3).

Enligt 7 kap. 16 § SekrL, i dess lydelse från den 24 oktober 1998, gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (PUL).

Med sin nya lydelse har 7 kap. 16 § SekrL fått ett vidare tillämpningsområde jämfört med tidigare, eftersom bestämmelsen numera kan bli tillämplig vid *alla* utlämnanden av personuppgifter och inte enbart vid utlämnanden från myndigheternas personregister. Den har därutöver fått ett vidare tillämpningsområde, eftersom det skall prövas om sökandens behandling inte står i strid med personuppgiftslagen. Denna lag omfattar all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter samt behandling i manuella register. Datalagen omfattade enbart behandling av personuppgifter i dataregister.

Den nu gällande lydelsen av 7 kap. 16 § SekrL ger alltså myndigheterna anledning att vid betydligt fler förfrågningar om att få ut allmänna handlingar och annan information från myndigheterna som innehåller personuppgifter pröva om sekretess

föreligger. Under utredningsarbetets gång har vi erfarit ett allt mer ökande antal mål i förvaltningsdomstolarna där saken rör om allmän handling inte kan lämnas ut med hänsyn till sekretess enligt 7 kap. 16 § SekrL. En granskning av dessa avgöranden ger vid handen att man vid tillämpningen av den nya sekretessbestämmelsen är restriktiv med utlämnanden av personuppgifter. I skrivande stund har Regeringsrätten ännu inte prövat något mål där fråga har varit om tillämpning av 7 kap. 16 § SekrL enligt dess nya lydelse. Det kan dock konstateras att 7 kap. 16 § i sin nuvarande lydelse medger ett ökat integritetsskydd i den bemärkelsen att bestämmelsen ger anledning för myndigheterna att pröva om sekretess föreligger vid betydligt fler utlämnanden av personuppgifter jämfört med tidigare.

Den omständigheten att personuppgiftslagen har ersatt datalagen har emellertid gjort myndigheternas prövning enligt 7 kap. 16 § SekrL mer komplicerad. Regleringen i datalagen byggde på ett system där inrättande och förande av personregister förutsatte licens från Datainspektionen. Därutöver krävdes tillstånd från Datainspektionen för vissa typer av känsliga personregister. Detta gällde dock inte för personregister vars inrättande hade beslutats av riksdagen eller regeringen, som inrättats och fördes i enlighet med generella föreskrifter som meddelats av Datainspektionen eller som tagits emot för förvaring av arkivmyndighet. Systemet med licens och tillståndsprövning innebar att sekretessprövningen enligt 7 kap. 16 § SekrL i flertalet fall kunde inskränkas till ett konstaterande av huruvida den sökande hade licens eller tillstånd av Datainspektionen för det aktuella personregistret.

I personuppgiftslagen föreskrivs inte något system med licens eller tillstånd som meddelas av Datainspektionen. I stället bygger regleringen på ett system med anmälningsskyldighet, som dock är förenat med tämligen vittgående undantag. Bland annat behöver behandling av personuppgifter inte anmälas om den personuppgiftsansvarige har anmält att det finns ett personuppgiftsombud (37 §). Detta system innebär att den som skall pröva om sekretess enligt 7 kap. 16 § SekrL föreligger har att självständigt ta ställning till om den behandling som de begärda personuppgifterna skall användas till är förenlig med bestämmelserna i personuppgiftslagen. Så länge någon egentlig rättspraxis inte har utbildats varken när det gäller tillämpningen av personuppgiftslagen eller 7 kap. 16 § SekrL, kan det förväntas att sekretessprövningen många gånger kommer att bli svår att göra. För förvaltningsdomstolarna finns dock en möjlighet att inhämta yttrande från Datainspektionen

genom en bestämmelse i 24 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt denna bestämmelse får rätten inhämta yttrande över en fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller den, som eljest har att gå till handa med yttrande i ämnet, eller anlita annan sakkunnig i frågan.

Det som bland annat kan förväntas bli komplicerat att pröva är huruvida personuppgiftslagen över huvudtaget gäller för en viss behandling av personuppgifter. Här kan ett problem vara att skilja behandling i manuella register från annan manuell behandling av personuppgifter. Ett annat problem kan vara att avgöra om den tänkta behandlingen är ett led i en verksamhet av rent privat natur (jfr 6 § PUL). Vidare är ett mycket komplicerat område om en viss behandling är undantagen från personuppgiftslagen enligt 7 § första stycket samma lag p.g.a. att behandlingen omfattas av bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Därtill skall flertalet av bestämmelserna i personuppgiftslagen inte tillämpas om en behandling sker uteslutande för journalistiskt ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande (7 § andra stycket). Det sistnämnda syftar till att undanta sådan behandling som inte åtnjuter grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, men som omfattas av de möjligheter till undantag som EG:s dataskyddsdirektiv medger (jfr prop. 1997/98:44 s. 52).

Sedan den 1 januari 1998 omfattas inte bara traditionella massmedier som ljudradio, television, film, video m.m. av grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) utan också tekniska upptagningar rent generellt (1 § första stycket YGL). Vid samma tidpunkt har också den s.k. databasregeln i 9 § YGL utvidgats till att gälla inte bara traditionella massmedieföretag utan också företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar. Mediegrundlagsutredningen (Ju 1999:01) överväger f.n. bl.a. behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering för yttrandefriheten (dir. 1999:8).

En utvidgning av det grundlagsskyddade området för yttrandefriheten får inte bara betydelse för gränsdragningen mellan tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen å ena sidan och personuppgiftslagen å andra sidan, utan också för prövningen av om sekretess föreligger enligt 7 kap. 16 § SekrL. Detta innebär att i den utsträckning det grundlagsskyddade området utvidgas minskar utrymmet för sekretess enligt nämnda bestämmelse i motsvarande mån. Prövningen enligt 7 kap. 16 § SekrL innebär i detta

sammanhang att en förhandsprövning skall göras av om en ännu inte påbörjad behandling av personuppgifter kan antas åtnjuta grundlagsskydd eller inte. Det finns anledning att fråga sig vilka krav en myndighet eller domstol kan ställa på en sökande i detta sammanhang. I förarbetena till personuppgiftslagen anfördes att en invändning om att en behandling av personuppgifter avser sådant som är undantaget enligt 7 § samma lag får godtas, om det inte av omständigheterna framgår att invändningen är så osannolik att den kan lämnas utan avseende (prop. 1997/98:44 s. 119). Uttalandet tog inte specifikt sikte på prövningen enligt 7 kap. 16 § SekrL, utan tycks ha gällt normkonflikter generellt mellan å ena sidan tryck- och yttrandefrihet och å andra sidan personuppgiftslagen. Det får dock anses främmande för de principer som svensk tryck- och yttrandefrihet hitintills har byggt på att en myndighet eller en domstol vid sekretessprövningen enligt 7 kap. 16 § SekrL, när de formella kriterierna enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är uppfyllda, skulle göra en materiell prövning av om ändamålet med en viss behandling av personuppgifter åtnjuter grundlagsskydd eller inte. Om en sökande t.ex. påstår att han har för avsikt att sprida begärda personuppgifter på datadisketter på ett sätt som formellt uppfyller kraven på grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen och påståendet inte framstår som så osannolikt att det bör lämnas utan avseende, förefaller därför utrymmet vid sekretessprövningen vara mycket begränsat när det gäller såväl att med stöd av 2 kap. 14 § TF närmare efterforska syftet med sökandens begäran som att slutligen komma fram till att personuppgifterna i fråga inte kan lämnas ut p.g.a. sekretess.

Resonemanget ovan syftar inte till att leda fram till några överväganden i frågan om gränsdragningen mellan tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen å ena sidan och personuppgiftslagen å andra sidan. Det rätta sammanhanget för sådana överväganden är lagstiftningsarbeten kring grundlagsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Vårt syfte är i stället att peka på en av de svårigheter som rättstillämparen i dag kan möta vid sekretessprövningen enligt 7 kap. 16 § SekrL.

Det finns således numera många komplicerade frågor som myndigheter och domstolar skall ta ställning till vid sekretessprövningen enligt 7 kap. 16 § SekrL. Vårt förslag att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF innebär, som sagt, att myndigheter och domstolar, om inte någon annan sekretessbestämmelse är tillämplig, blir hänvisade till 7 kap. 16 § SekrL vid sin bedömning av om en allmän handling som innehåller

personuppgifter skall lämnas ut. Mot denna bakgrund kan det naturligtvis upplevas som otillfredsställande att det finns oklarheter och svårigheter förknippade med denna sekretessprövning. Man kan då fråga sig om inte detta utgör ett skäl för att behålla utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF. Som vi redan har konstaterat ovan utgör utskriftsundantaget dock inte längre något hinder för den som vill ha tillgång till personuppgifter i syfte att behandla dessa på automatiserad väg. Oavsett om utskriftsundantaget behålls eller inte, kommer alltså det verkningsfulla skyddet för annars offentliga personuppgifter att utgöra sekretessbestämmelsen i 7 kap. 16 § SekrL. Av detta skäl har vi inte heller funnit anledning att överväga om det skall införas ett särskilt sekretesskydd vid utlämnande av personuppgifter i elektronisk form.

Vi kan vidare inte se att det är någon uppgift för denna kommitté att överväga en ändring av 7 kap. 16 § SekrL för att skapa klarhet kring bestämmelsens tillämpning. Att t.ex. försöka skärpa sekretessen enligt 7 kap. 16 § SekrL genom att där inskränka möjligheterna till utlämnande av personuppgifter till någon som skall utföra en tillåten behandling enligt personuppgiftslagen eller som är undantagen från lagens bestämmelser, vore enligt vår uppfattning principiellt felaktigt. Det skulle innebära att man i detta sammanhang formulerar en annan syn på vad som är ett otillbörligt integritetsintrång än vad som uttrycks i personuppgiftslagen. Inte heller går det att i sekretessbestämmelsen försöka förtydliga vilken behandling som skall anses förenlig med personuppgiftslagen, eftersom sådana förtydliganden oundvikligen kommer att utgöra en sorts tolkning av såväl personuppgiftslagens regler som bestämmelserna i EG:s dataskyddsdirektiv. Det finns därför en risk för att sådana förtydliganden kommer att innebära avvikelser från de tvingande reglerna i direktivet.

Avslutningsvis vill vi framhålla att vår uppfattning är, trots det problematiserande resonemanget ovan, att den sekretessprövning som myndigheterna är skyldiga att göra enligt 7 kap. 16 § SekrL numera, p.g.a. personuppgiftslagens mer generella tillämpningsområde, utgör ett mer effektivt skydd för den personliga integriteten i dagens IT-samhälle än vad som var fallet med datalagen. De oklarheter och problem som har påpekats ovan torde framför allt ha sin grund i att lagstiftningen är helt ny. Större klarhet i rättstillämpningen kan därför förväntas allteftersom en praxis har utbildats på området samt genom att ändringar och

förtydliganden görs i den generella lagstiftningen och i kompletterande regler när behov uppstår. Det kan vidare konstateras att den osäkerhet om tillämpningen som hittillsvarande rättsavgöranden stundvis ger uttryck för, tycks snarare medföra att rättstillämparen intar en restriktiv hållning när det gäller i vilken utsträckning 7 kap. 16 § SekrL medger att personuppgifter kan lämnas ut än att sådana uppgifter lämnas ut alltför lättvindigt.

5.5.3.3 Förbud i särskilda lagar eller förordningar

Som redovisats ovan ansåg också Datalagskommittén att utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF skulle tas bort. Enligt kommitténs förslag skulle myndighetens skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form dock vara begränsad om det fanns en bestämmelse i lag eller annan författning som förbjöd ett utlämnande i elektronisk form (SOU 1997:39 s. 628). Även om vår utgångspunkt är att rätten att få ut en avskrift eller en kopia av en allmän handling i princip skall gälla generellt, dvs. oavsett i vilken form en handling finns lagrad, delar vi Datalagskommitténs uppfattning att förbud i särskilda lagar eller förordningar, s.k. registerförfattningar, bör få begränsa myndigheternas skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Det finns i dag en mängd s.k. registerförfattningar på myndighetsområdet. Många av dessa författningar innehåller bestämmelser som reglerar i vilken utsträckning en myndighet får lämna ut allmänna handlingar och annan offentlig information i elektronisk form. Vi har inte en fullständig bild av hur regleringen på detta område ser ut, men motivet till nämnda bestämmelser torde i flertalet fall ha varit risken för otillbörliga integritetsintrång. De tar därför sikte på personuppgifter. Enligt vad vi erfarit förekommer det dock också bestämmelser som syftar till att förhindra elektroniskt utlämnande av annat än personuppgifter.

Många av de s.k. registerförfattningarna är av äldre datum. Det går inte att i dag avgöra i vilken utsträckning dessa författningar innehåller förbud mot utlämnanden i elektronisk form som inte längre fyller någon funktion, dvs. som p.g.a. teknikens utveckling inte längre fungerar som verkningsfulla skydd mot otillbörliga integritetsintrång. Denna fråga måste enligt vår uppfattning få bli föremål för en översyn. Vidare bör påpekas att gällande förbud har införts under en tid då det inte har funnits någon rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form. Någon avvägning mot

offentlighetsintressen har därför inte behövt göras. Vi anser att de nu gällande förbuden också av denna anledning måste ses över.

Det kan vidare inte uteslutas att det kan uppkomma behov av att i vissa fall komplettera gällande regler med inskränkningar.

Vi anser således att de nu gällande förbuden mot utlämnanden i elektronisk form bör få gälla tills vidare, även om det införs en principiell skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Därmed kommer myndigheternas utökade skyldigheter i enlighet med vårt förslag inte att medföra någon omedelbar förändring för de myndigheter som har sådana förbud i sina registerförfattningar. I den mån den ovan efterlysta översynen visar att det alltjämt i vissa särskilda fall finns ett behov av ett fortsatt förbud mot utlämnanden i elektronisk form, går det enligt vår uppfattning inte med säkerhet att utesluta att även andra hänsyn än integritetshänsyn kan motivera sådana förbud i fortsättningen. Vi anser därför att inskränkningen i en myndighets skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte enbart kan ta sikte på de fall där personuppgifter inte får lämnas ut i sådan form, utan det kan gälla också andra uppgifter.

5.5.4 Den lagtekniska lösningen

5.5.4.1 Inledning

Som framgått ovan är vårt förslag att utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF skall tas bort. Rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling kommer därmed att gälla i princip generellt, oavsett i vilken form en handling finns lagrad. Vi anser dock att förbud i särskilda lagar och förordningar mot att lämna ut handlingar i elektronisk form skall få gälla även i fortsättningen. Frågan är då hur den lagtekniska lösningen för detta förslag skall se ut.

Enligt vår uppfattning kan man tänka sig tre olika varianter på lagteknisk lösning av den utvidgade rätten att få ut en allmän handling, som i praktiken innebär att handlingar som lagrats elektroniskt inte bara skall tillhandahållas i utskrift utan också i elektronisk form. Man kan för det första tänka sig en reglering helt och hållet i grundlag. En annan variant är att den nu gällande grundlagsfästa rätten kompletteras med en rätt enligt vanlig lag att få ut allmänna handlingar i elektronisk form. Som en tredje variant kan man tänka sig att man flyttar den nu grundlagsfästa rätten att få ut avskrift eller kopia av allmän handling till vanlig lag samtidigt

som denna rätt görs generell. Vad som då lämnas kvar inom det grundlagsfästa området är rätten till insyn genom tillhandahållande på stället. Vi behandlar var och en av dessa varianter av lagteknisk lösning nedan och presenterar avslutningsvis vårt förslag.

5.5.4.2 En reglering i grundlag

En reglering i grundlag av vårt förslag innebär för det första att utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF utmönstras ur lagtexten. Rätten enligt paragrafens första mening att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av en allmän handling kommer därmed i princip att gälla generellt som en grundlagsfäst rätt. Eftersom vårt förslag dock innebär att förbud i särskilda lagar och förordningar mot att lämna ut handlingar i elektronisk form också skall kunna gälla i fortsättningen, måste ett förbehåll införas i grundlagstexten som hänvisar till sådana förbud. Ett sådant förbehåll kommer alltså att få samma verkan som den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § andra stycket TF, dvs. att bestämmelser i författningar på lägre nivå i vissa fall skall gälla före grundlagen.

En positiv effekt av en lösning som innebär en reglering i grundlag är att det grundlagsskyddade området för offentlighetsinsyn utvidgas. En sådan reglering innebär också att myndigheternas skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar i avskrift eller kopia blir i princip teknikneutral. Förslaget att en viss inskränkning skall få gälla också i fortsättningen i fråga om rätten att få ut handlingar i elektronisk form innebär dock en viss teknikneutralitet.

En reglering i grundlag innebär vidare att reglerna för offentlighetsinsyn i detta avseende blir överskådliga. Rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling kommer å ena sidan att följa av en och samma regel, samtidigt som å andra sidan inskränkningar i denna generella rätt kommer att följa av samma regelverk, nämligen sekretesslagen. Rättssystematiska fördelar kommer alltså att uppnås genom en sådan reglering. En viss asymmetri uppstår dock p.g.a. förbehållet för förbud i särskilda författningar mot utlämnanden i elektronisk form. Huvudreglerna för offentlighetsinsyn i detta avseende blir dock överskådliga och systematiska.

En effekt av en reglering i grundlag är att det blir mer komplicerat att ändra antagen lagstiftning. Lagstiftningen får därmed bättre stadga än vad som är fallet om regleringen görs i vanlig lag.

Eftersom vårt förslag innebär att ett förbehåll måste göras i grundlagen för förbud i författningar av lägre valör mot utlämnanden i elektronisk form, kan en reglering i grundlag vidare uppfattas som i huvudsak symbolisk och i realiteten "uddlös". Grundlagsbestämmelsens faktiska betydelse kommer ju att vara beroende av i vilken omfattning förbud i lägre författningar mot utlämnanden i elektronisk form kommer att förekomma.

5.5.4.3 En komplettering av den grundlagsfästa rätten genom en reglering i vanlig lag av en rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form

Som nämnts ovan är en möjlig lagteknisk lösning att det införs en rätt i vanlig lag att få ut allmänna handlingar i elektronisk form, t.ex. genom en ny bestämmelse i 15 kap. SekrL. En sådan rätt skulle alltså innebära en komplettering till den grundlagsfästa rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling.

För den som vill gå försiktigt till väga innebär en reglering i vanlig lag den positiva effekten att det blir mindre komplicerat att ändra antagen lagstiftning än om en reglering görs i grundlag. För att uppnå denna effekt krävs dock att någon ändring inte samtidigt behöver göras i 2 kap. 13 § TF. Emellertid måste utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF utmönstras också vid detta val av lagteknisk lösning, eftersom regleringen annars skulle bli motstridig. Vi detta val av lagteknisk lösning bör man dessutom ha en hänvisning i grundlagen till den kompletterande bestämmelsen i vanlig lag.

Vid en reglering i vanlig lag blir det inte nödvändigt med något förbehåll för de förbud i särskilda lagar mot utlämnanden i elektronisk form som skall få gälla också fortsättningsvis. Dessa kommer alltså att vara gällande enligt principen om *lex specialis*. Ett förbehåll kommer dock att krävas för förbud i förordningar.

Som en negativ effekt kan upplevas att en reglering i vanlig lag av rätten att få ut allmänna handlingar i elektronisk form innebär att regleringen av offentlighetsinsynen i detta avseende också i fortsättningen görs beroende av i vilken form en allmän handling lämnas ut. Någon teknikneutralitet uppnås alltså inte vid en sådan reglering.

Att rätten att få ut allmänna handlingar i elektronisk form regleras särskilt i vanlig lag kan vidare upplevas som mindre tillfredsställande ur rättsystematisk synpunkt. Rätten att få avskrift

eller kopia av allmän handling kommer ju vid en sådan lösning att följa av två regelsystem; dels av regler i grundlag, dels av regler i vanlig lag. Lagstiftningen kan därmed upplevas som svåröverskådlig.

Det bör också påpekas att en effekt av en lagteknisk lösning med en reglering i vanlig lag innebär att reglerna i 2 kap. TF om skyndsam prövning (13 § andra stycket) samt om ordningen för hur en begäran om att få ta del av en allmän handling skall göras och prövas, anonymitetsskydd, m.m. (14 §) inte blir automatiskt gällande. I den mån man vill att sådana regler skall gälla också vid utlämnanden av allmänna handlingar i elektronisk form måste detta alltså regleras särskilt.

5.5.4.4 En överföring till vanlig lag av rätten att få avskrift eller kopia av allmän handling

En möjlig lagteknisk lösning är vidare att hela den nu grundlagsfästa rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling förs över till vanlig lag, samtidigt som rätten utvidgas och således görs generellt gällande.

En sådan lösning skulle innebära samma positiva effekter i form av överskådlighet och rättssystematiska fördelar som den ovan beskrivna lösningen på en reglering i grundlag. Vidare skulle också en sådan reglering innebära att myndigheternas skyldighet att tillhandahålla avskrifter och kopior blir teknikneutral.

En reglering i vanlig lag innebär därutöver att effekten med en mer flexibel lagstiftning skulle uppnås.

En effekt av en reglering i vanlig lag av rätten att få avskrift eller kopia i dess helhet är dock att regleringen kan upplevas innebära att offentlighetsprincipen inskränks, eftersom en del av offentlighetsinsynen kommer att flyttas över från det grundlagsskyddade området till vanlig lag.

Vad som har påpekats ovan om effekter av en reglering i vanlig lag som innebär att regler för skyndsam prövning, anonymitetsskydd m.m. måste regleras särskilt gäller också i detta fall.

5.5.4.5 Vårt val av lagteknisk lösning

Som framgått ovan är vår utgångspunkt att det framför allt är spridningen av personuppgifter i sig som innebär risker för otill-

börliga integritetsintrång p.g.a. myndigheternas utlämnande av personuppgifter. Av detta skäl anser vi att det inte längre finns anledning att generellt inskränka rätten att få avskrift eller kopia av allmän handling när det gäller utlämnanden i elektronisk form. I konsekvens med detta anser vi att det saknas skäl att särbehandla denna utlämnandeform vid valet av lagteknisk lösning för vårt förslag. Den ovan beskrivna lösningen att den grundlagsfästa rätten att få avskrift eller kopia kompletteras med en bestämmelse i vanlig lag om en rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form, är därför en lösning som vi inte förordar.

Som alternativ kvarstår då en reglering av vårt förslag antingen i sin helhet i grundlag eller i vanlig lag.

Av beskrivningen ovan framgår att båda dessa lösningar innebär samma fördelar när det gäller överskådlighet och rättssystematik. En reglering i vanlig lag innebär därutöver den fördelen att lagstiftningen blir mer lättanpassad. Detta är inte oviktigt med tanke på att lagtexten med nödvändighet måste innehålla vissa tekniska termer och begrepp. Vårt förslag innebär ju att en viss inskränkning skall gälla i rätten att få ut en handling i elektronisk form. Därutöver gäller redan inskränkande regler i fråga om rätten att få kopia av karta, ritning, bild och andra upptagningar än sådana som lagrats i elektronisk form. Formuleringarna i lagtexten kan därmed inte bli helt teknikneutrala.

Trots att det onekligen finns fördelar med att reglera rätten att få avskrift eller kopia i dess helhet i vanlig lag, har vi ändå stannat för den lagtekniska lösningen som innebär en reglering i grundlag. Det kan förefalla som om valet mellan en reglering i grundlag eller i vanlig lag endast är en lagteknisk fråga. Ingenting hindrar ju att lagtexten i båda alternativen kommer att se ut på samma sätt. En reglering i vanlig lag innebär dock, som vi påpekat ovan, att rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling förs över från det grundlagsskyddade området till vanlig lag. Vi befarar att en sådan överföring kommer att få en avgörande betydelse för denna rätt. Det finns en beaktansvärd risk att rätten att få avskrift eller kopia i praktiken kommer att inskränkas. I och med att denna rätt förs över till vanlig lag, förändrar man de normativa förhållanden som har gällt sedan länge och där rätten genom sin reglering i grundlag således har stått över annan lagstiftning. Rätten till avskrift eller kopia av en allmän handling är t.ex. förenad med i stort sett samma skyndsamhetskrav för myndigheten som rätten att få ta del av en handling på stället. Båda dessa rättigheter har såväl i detta som i andra avseenden ansetts ha samma vikt från offentlighetssynpunkt.

De krav som har ställts på myndigheterna i dessa sammanhang har fått sin särskilda tyngd i och med att de framgår av grundlag. Myndighetens skyldigheter härvidlag har således getts högsta prioritet. Om en myndighets skyldighet att tillhandahålla avskrifter och kopior av allmänna handlingar i stället regleras i vanlig lag, kan man befara att denna del av offentlighetsinsynen i vart fall på sikt kommer att få en lägre dignitet än rätten att ta del av allmänna handlingar på stället. Det finns också en risk för att en myndighet inte längre kommer att prioritera sina skyldigheter i detta sammanhang framför andra skyldigheter som också följer av lag.

Bestämmelserna i 2 kap. TF kommer ibland i konflikt med andra lagregler. I och med att reglerna om offentlighetsinsyn utgör grundlagsbestämmelser, följer av allmänna rättsprinciper hur en sådan normkonflikt skall lösas. Någon särskild reglering behövs alltså inte som visar på en konfliktlösning. Detta kommer däremot att behövas om en reglering i rätten att ta del av avskrift eller kopia görs i vanlig lag. Att identifiera samtliga konfliktsituationer som det kan bli fråga om kan vara komplicerat. Ett exempel på detta är eventuella konflikter mellan offentlighetsprincipen och personuppgiftslagen, som svårigen kan identifieras så länge någon praxis kring tolkningen av EC:s dataskyddsdirektiv ännu inte har utbildats. Genom att offentlighetsreglerna i dag följer av grundlag, har den svenske rättstillämparen dock fått en anvisning om hur en normkonflikt mellan i vart fall de svenska lagreglerna skall lösas. Om rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling förs över till vanlig lag, kommer dock rättsläget även när det gäller tillämpningen av de nationella reglerna att bli oklart. Eftersom det i dag inte går att med säkerhet säga om och i vilka fall en normkonflikt kan uppstå, går det inte att klargöra rättsläget genom att anvisa lösningar i form av regler i vanlig lag. Vi vill framhålla att rättsläget på personuppgiftsområdet är nog så komplicerat som det är redan nu. Genom en reglering av vårt förslag i grundlag av kan man alltså undvika att ytterligare komplicera detta rättsområde.

Som påpekats ovan är det nödvändigt att lagtexten innehåller vissa tekniska termer och begrepp för att uttrycka de inskränkningar som skall gälla, och till viss del redan gäller, i rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling. Denna typ av termer och begrepp har naturligtvis inte samma hållbarhet över tid som sådant som uttrycker något mer neutralt, utan risken är att de efter en tid framstår som omoderna. Detta är en omständighet som talar emot en reglering i grundlag. Enligt vår uppfattning innebär denna

omständighet i sig dock inte att regleringen bör göras i vanlig lag. I stället är det av vikt vid en grundlagslösning att tekniska termer och begrepp väljs med omsorg så att de kan förväntas vara gällande under överskådlig tid. Vi återkommer till detta i avsnittet nedan.

5.5.5 Vissa termer och begrepp

Som framgått ovan innebär vårt förslag att en myndighet inte skall vara skyldig att lämna ut en allmän handling i elektronisk form om det finns en bestämmelse i en särskild lag eller förordning som förbjuder det. Denna inskränkning måste således framgå av grundlagstexten. Vidare måste de handlingar som det här är frågan om – handlingar som har lagrats i elektronisk form – skiljas ut från övriga upptagningar, eftersom en myndighets skyldighet att lämna ut sistnämnda upptagningar redan är inskränkt enligt gällande rätt. Enligt 2 kap. 13 § TF första stycket tredje meningen är en myndighet nämligen inte skyldig att framställa kopia av bl.a. sådan upptagning om det möter svårighet och handlingen kan tillhandahållas på stället. Av detta följer att lagtexten med nödvändighet måste innehålla vissa tekniska termer för att skilja ut de olika upptagningarnas lagringsform. Under de senaste årens diskussioner om informationshantering i IT-miljö har den gängse tekniska termen varit *elektronisk* för att beskriva lagringsformen, t.ex. elektroniska dokument eller elektroniska handlingar (jfr t.ex. Riksarkivets rapport 2000:1 *Elektronisk dokumenthantering*, propositionen 1999/2000:117 *Lag om kvalificerade elektroniska signaturer, m.m.*). Termen förekommer också redan på flera ställen i svensk lagstiftning (se t.ex. 12 § tullagen [1994:1550] och 2 kap. 2 § lagen [1990:325] om självdeklaration och kontrolluppgifter). Enligt vår uppfattning är det en fördel om vi i detta sammanhang kan anknyta till den begreppsbildning som redan har utbildats. Vidare kan det antas att termen *elektronisk* har en sådan varaktighet att den är lämplig att använda sig av i grundlagssammanhang. Vi har därför valt att använda oss av denna tekniska term. I den nu aktuella lagtexten bör därför återfinnas begrepp som ”elektroniskt lagrade upptagningar” samt ”handlingar i elektronisk form”.

När det gäller begreppet ”handlingar i elektronisk form” inträder en ytterligare fråga. Frågan gäller hur detta begrepp skall ställas i relationen till de nu existerande begreppen i 2 kap. 13 § TF, nämligen ”avskrift” och ”kopia”. Datalagskommittén såg elektronisk form som en utlämnandeform vid sidan av avskrift och kopia

(SOU 1997:39 s. 625 f.). Utskrift av upptagning i elektronisk form anses dock enligt gällande rätt som en form av avskrift (prop. 1975/76:160 s. 189). Enligt vår uppfattning bör man i möjligaste mån anknyta till gällande reglering. Det förefaller därför lämpligare att se elektronisk form som en form underordnad i första hand "kopia". Eftersom begreppet "kopia" dock har ansetts kontroversiellt när man talar om elektroniskt lagrad information, anser vi att man i lagtexten inte bör utesluta att en viss elektronisk form kanske snarare är att se som en avskrift av en elektroniskt lagrad upptagning. Vi anser därför att det av lagtexten bör framgå att elektronisk form kan vara underordnad såväl avskrift som kopia. För det praktiska tillämpningen torde detta inte ha någon betydelse.

Rätten enligt 2 kap. 13 § TF att få avskrift eller kopia av allmän handling är förmodligen att se som en särskild rätt i förhållande till rätten enligt 2 kap. 12 § TF att ta del av handling på stället (jfr Bohlin, Allmänna handlingar, s. 333–336). Klarlagt är vidare att denna rätt däremot inte innefattar någon rätt för den sökande att bestämma på vilket slags material eller i vilken form en avskrift eller en kopia skall göras (se avsnitt 5.2.3.2). Vi föreslår ingen utvidgning av en myndighets skyldighet härvidlag när det gäller på vilket sätt ett utlämnande i elektronisk form skall göras. Det bör alltså stå myndigheten fritt att bestämma om utlämnandet skall göras genom en diskett, via elektronisk post eller på annat sätt. Härvid vill vi dock framhålla att en myndighet inte kan anses ha uppfyllt sin skyldighet enligt 2 kap. 13 § TF genom att en allmän handling finns åtkomlig för en sökande via myndighetens hemsida. Ett sådant förfarande innebär ju inte att den enskilde *får* en avskrift eller kopia av en allmän handling. Eventuellt kan förfarandet i stället ses som ett tillhandahållande på stället enligt 2 kap. 12 § TF. Detta torde dock kunna diskuteras, bl.a. eftersom det skall vara fråga om ett tillhandahållande av ett visst informationsinnehåll *på begäran* av en enskild (se vidare avsnitt 5.2.3).

Vidare kan man fråga sig vad som händer med en myndighets skyldighet att lämna ut elektronisk lagrade handlingar i utskrift om det införs en skyldighet att lämna ut sådana handlingar i elektronisk form. Vad vi har kunnat erfara har det varken i doktrin eller praxis diskuterats huruvida rätten enligt 2 kap. 13 § TF skall uppfattas innefatta dels en rätt att få en avskrift, dels en kopia. Är det myndigheten som avgör om en avskrift eller kopia av en handling skall lämnas ut, eller har den sökande en rätt att bestämma i vilken av dessa former han skall få handlingen?

Frageställningen torde ha aktualitet redan i dag när det gäller olika typer av upptagningar, t.ex. en upptagning i form av en ljudinspelning på ett kassettband. I detta fall kan man ju tänka sig att den allmänna handlingen lämnas ut som en kopia i form av ett kassettband eller som en utskrift av ljudinspelningen. Det kan inte ligga i offentlighetsinsynens intresse att myndigheten i en sådan situation skulle ha rätt att propa på att få lämna ut en kassettbandskopia till den som saknar en kassettbandspelare. Även om det inte direkt av lagtexten i 2 kap. 13 § TF går att läsa ut hur den nämnda frågan skall besvaras, utgår vi ifrån att det åligger myndigheten att tillmötesgå den sökandens önskemål i ett sådant fall. Vidare tycks reglerna i avgiftsförordningen vara utformade med tanke på att den enskilde har rätt att själv få bestämma om han skall få en kopia av kassettbandet eller en utskrift. Enligt vår mening finns det därför inget behov av att nu införa en särskild rätt att få ut en elektroniskt lagrad handling i form av utskrift, utan det följer redan av huvudregeln i 2 kap. 13 § TF att en sådan rätt föreligger.

5.5.6 Förslagets förenlighet med EG:s dataskyddsdirektiv

5.5.6.1 Inledning

Att personuppgifter lämnas ut av en myndighet med stöd av offentlighetsprincipen är att anse som en sådan behandling av personuppgifter som avses i EG:s dataskyddsdirektiv (jfr artikel 2 b). Direktivet blir tillämpligt på sådan behandling som är helt eller delvis automatiserad (artikel 3.1). Även utlämnanden av allmänna handlingar, som lagrats elektroniskt, i form av utskrift kan alltså anses som en behandling som omfattas av direktivet. Detsamma gäller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i ett manuellt register.

5.5.6.2 Vårt förslags förenlighet med EG-direktivet

Som framgått av redovisningen ovan (avsnitt 1.2.4.1) var en omstridd fråga vid genomförandet av EG-direktivet om persondataskydd genom personuppgiftslagen om offentlighetsprincipen kunde anses förenlig med direktivet. Framför allt var det de ovan nämnda sex artiklarna i direktivet som väckte denna fråga. Riksdagens majoritet biföll regeringens förslag till personuppgiftslag.

Några ändringar i 2 kap. TF för EG-direktivets genomförande gjordes alltså inte. Det kan vidare konstateras att något mål ännu inte har aktualiserats i EG-domstolen sedan personuppgiftslagens införande som rör offentlighetsprincipens förenlighet med EG-direktivet.

Vårt förslag om att utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF skall tas bort så att rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling blir i princip generell, innebär en utvidgning i myndigheternas skyldighet vad gäller formerna för att lämna ut offentliga, allmänna handlingar. Förslaget innebär däremot ingen skillnad när det gäller i vilken utsträckning en myndighet är skyldig att lämna ut personuppgifter.

EG-direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om när personuppgifter får lämnas ut till tredje man. Av betydelse för dessa bestämmelsers tillämpning är att de efterfrågade personuppgifterna härrör från en behandling som omfattas av direktivet samt det ändamål för vilket uppgifterna skall lämnas ut. Direktivet innehåller däremot inga bestämmelser där man har lagt vikt vid i vilken form personuppgifter lämnas ut.

Det kan konstateras att den omstridda frågan rörande offentlighetsprincipens förenlighet med EG:s dataskyddsdirektiv rör myndigheternas skyldighet att lämna ut personuppgifter rent generellt. Vårt förslag innebär visserligen en utvidgning i myndigheternas skyldighet att lämna ut allmänna handlingar enligt 2 kap. TF. Denna utvidgning kan självfallet komma att innebära att personuppgifter lämnas ut från myndigheterna i större omfattning än vad som hitintills har varit fallet, eftersom möjligheten till utlämnande i elektronisk form i praktisk bemärkelse förenklar tillhandahållandet av information. Den föreslagna utvidgningen av offentlighetsinsynen innebär dock ingen utökad skyldighet för myndigheterna att lämna ut personuppgifter. Enligt vår uppfattning påverkar vårt förslag därmed inte regleringen av offentlighetsprincipen på ett sätt som innebär att förenligheten med EG-direktivet måste prövas. Vi menar alltså att vårt förslag rör en fråga som EG-direktivet inte reglerar. Regleringen i direktivet utgör således inget hinder för att genomföra vårt förslag.

Det kan därutöver tilläggas att vår syn på hur vårt förslag förhåller sig till EG:s dataskyddsdirektiv innebär att direktivet inte heller påverkar i vilken utsträckning det i särskilda författningar kan regleras i vilka fall myndigheterna skall vara förbjudna att lämna ut allmänna handlingar och annan offentlig information i

elektronisk form. Det är således vår egen rättsliga angelägenhet i vilken omfattning sådana förbud skall förekomma.

5.5.7 Avgifter

5.5.7.1 En översyn av avgiftsförordningen

Av 2 kap. 13 § TF framgår att en myndighet vid utlämnande av en avskrift eller en kopia av en allmän handling skall ta ut en avgift. Denna avgifts storlek är fastställd i 15 och 16 §§ avgiftsförordningen (1992:191). På det statliga området gäller således ett avgiftstvång vid utlämnandet av avskrifter eller kopior. Av 16 § första stycket framgår att endast de första nio sidorna av papperskopior eller utskrifter av ADB-upptagningar är avgiftsfria. Enligt tredje stycket får myndigheten dock besluta om undantag från detta om det finns särskilda skäl.

På det kommunala området saknas en särskild reglering motsvarande avgiftsförordningen. Varje kommun beslutar därför själv om uttag av avgifter och avgifternas storlek. Något avgiftstvång finns således inte på detta område. Om en kommun väljer att ta ut avgifter, är den bunden av de kommunalrättsliga principerna om självkostnad och likställighet.

Gällande bestämmelser innebär således att myndigheterna har en rätt att ta ut en avgift vid utlämnanden av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF. På det statliga området är vidare inte enbart fråga om en rätt, utan där gäller som huvudregel att myndigheterna *skall* ta ut en avgift.

Bestämmelserna i 15 och 16 §§ avgiftsförordningen om avgifter vid utlämnanden av papperskopior, utskrifter, kopior av video- eller ljudband och andra utlämnanden enligt 2 kap. TF innebär en enhetlig, schabloniserad avgiftssättning på det statliga området. Endast när det gäller avgiftens storlek för papperskopior eller utskrifter får myndigheten besluta om undantag från den i förordningen fastställda avgiften, om det finns särskilda skäl. Som framgått av redovisningen ovan (avsnitt 5.4.3.2) saknas motsvarande enhetliga regler i avgiftsförordningen om avgifter vid utlämnanden i elektronisk form. Det görs inte heller skillnad i avgiftssättningen vid sådana utlämnanden när det gäller allmänna handlingar och andra informationsuttag.

Vårt förslag om att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF innebär att avgiftsförordningens bestämmelser om avgifter för

elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar måste ses över. Detta innebär bl.a. att bestämmelser om sådant utlämnande bör föras in bland bestämmelserna i 15–22 §§, som tar sikte på utlämnanden efter särskild begäran.

Vi avser dock inte att ha några synpunkter på bestämmelsernas innehåll i fråga om vilka principer för avgiftssättningen som skall tillämpas. Ekonomistyrningsverket har i en rapport till regeringen i mars 1999 rapporterat sitt uppdrag att ta fram ett underlag för beräkning av kostnader för tillhandahållande av elektronisk information (ESV 1999:6). I uppdraget skulle utvecklas de riktlinjer som presenterats i Riksrevisionsverkets rapport *Principer för prissättning av informationstjänster* (RRV 1995:64). I rapporten konstaterar ESV inledningsvis att det tidigt under arbetet med att utarbeta rapporten stod klart att det egentligen är fråga om samma överväganden oavsett om det gäller att beräkna kostnaderna för informationsuttag eller för någon annan avgiftsbelagd verksamhet. Betydligt mer problematiskt var frågan om var gränsen bör dras mellan avgiftsfritt och avgiftsbelagt tillhandahållande. I sina överväganden presenterar ESV ett antal frågor inom olika områden som bör diskuteras innan beslut fattas om att avgiftsbelägga information som tillhandahålls i elektronisk form (s. 19–25). Presentationen gör inte anspråk på att vara fullständig, men är tänkt att utgöra en vägledning för Regeringskansliet och myndigheter vid överväganden av detta slag. De frågor som behandlas rör avgiftsfria respektive avgiftsbelagda informationsuttag, grunder för prissättningen, beräkning av kostnader samt prissättning.

Det kan således konstateras att arbetet med att finna mer enhetliga principer för avgiftssättningen vid elektroniskt utlämnanden redan har påbörjats. Vägledning för avgiftssättningen vid elektroniskt utlämnande enligt 2 kap. TF bör därför kunna hämtas i detta arbete. En utgångspunkt bör härvid vara att så långt möjligt fastställa schabloniserade avgifter i enlighet med vad som nu är fallet i 15 och 16 §§ avgiftsförordningen. En schablonisering får dock inte drivas så långt att en rimlig fördelning mellan beställare av stora informationsmängder och den som endast gör ett litet uttag inte kan göras. Det måste också lämnas utrymme för myndigheter att uppnå effektivitet i sitt arbete genom att utnyttja styreffekter p.g.a. prissättningen. Ett grundläggande krav vid avgiftssättningen är dock att reglerna måste vara utformade så att den enskilde i varje fall kan förutse vad hans begäran kommer att kosta. I annat fall kan kravet i 2 kap. 13 § TF om ”fastställd avgift” inte anses uppfyllt.

5.5.7.2 Försäljning av information

En omdiskuterad fråga har varit vad ett elektroniskt utlämnande enligt 2 kap. TF kan komma att få för ekonomiska effekter för de myndigheter som ägnar sig åt försäljning av information. En utgångspunkt i dessa diskussioner tycks vara att informationsuttag som lagtekniskt rubriceras som utlämnanden enligt 2 kap. TF alltid innebär ett lägre pris än vad som kan tillämpas vid en "försäljning". När det gäller försäljning av personuppgifter synes vidare en utgångspunkt vara att ett uttag som lagtekniskt skall rubriceras som ett utlämnande enligt 2 kap. TF automatiskt innebär att personuppgifter får lämnas ut.

Ett problem i dessa sammanhang torde vara att det inte finns någon egentlig definition av vad som avses med myndigheternas försäljning av information. Försäljning kan till exempel inte vara liktydigt med att en avgift tas ut för informationen. I så fall skulle myndigheternas uttag av avgifter för utlämnanden enligt 2 kap. TF också vara att anse som försäljning. Dock skall man ha klart för sig att också detta avgiftsuttag måste ha sin grund i bestämmelserna om finansmaktens fördelning i regeringsformen.

Om en viss verksamhet skall betecknas som försäljning kan inte heller avgöras utifrån avgiftens storlek för ett visst informationsuttag. Redan nu använder sig myndigheterna av prissättning för att styra allmänheten till vissa förberedda informationsinsamlingar, vilket innebär ett för myndigheten mer effektivt och kostnadsbesparande informationsuttag än om en kopia av den egentliga originalhandlingen skulle lämnas ut. Även om sådana produkter således kan vara billigare än vad en kopierad originalhandling skulle vara, har verksamheten ändå karaktär av "försäljning". Förutom priset som styreffekt kan myndigheterna också "förädla" informationen på ett sådant sätt att den blir mer attraktiv som uttagsobjekt. I stället för att lämna ut kopior av originalhandlingen "förpackar" man i stället samma information i en mer läsvänlig produkt. Betänkandena i serien Statens offentliga utredningar är ett exempel på en sådan både billigare och mer läsvärdig produkt än vad en kopia av den ursprungliga originalhandlingen skulle vara.

Frågan om en myndighet ägnar sig åt försäljning av information eller inte torde således inte vara avhängig av det pris som har satts informationen i fråga, utan snarare i vilken utsträckning myndigheten aktivt arbetar för att göra informationen attraktiv för presumtiva "kunder". Samtliga produkter som lämnar myndigheten

genom en sådan verksamhet är självfallet att anse som allmänna handlingar. Det gäller således också de handlingar som framställts enbart för denna verksamhet.

När det gäller myndigheternas datalagrade information har försäljning ansetts vara för handen redan på den grunden att information lämnas ut i elektronisk form, eftersom myndigheternas skyldighet enligt 2 kap. TF enbart omfattar utlämnande av utskrifter (se t.ex. SOU 1997:39 s. 548.). En myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF omfattar vidare inte att tillmötesgå en enskilds begäran om att t.ex. få kopior i ett visst format av en allmän handling. Det är myndigheten som själv avgör vilket format som är lämpligt. Hur skall man då se på den situationen att myndigheten går den enskilde tillmötes? Blir det då frågan om ett utlämnande av kopior enligt 2 kap. TF, eller är åtgärden att anse som en service vid sidan av myndighetens skyldigheter enligt 2 kap. TF eller är den rentav att hänföra till "försäljning" av information? Frågan hur utlämnandet skall lagtekniskt rubriceras tycks dock ganska ointressant i sammanhanget. Det intressanta förefaller i stället vara vad myndigheten anser vara dess uppgift i denna situation.

Huruvida ett visst informationsuttag från en myndighet lagtekniskt skall rubriceras som ett utlämnande enligt 2 kap. TF eller som någon annan form av informationsuttag, tycks således inte ha någon egentlig betydelse när det gäller att avgöra om en myndighet ägnar sig åt försäljningsverksamhet. Denna fråga hör i stället samman med vilka uppgifter som den aktuella myndigheten anser ha. Frågan om en myndighet ägnar sig åt försäljning av information tycks därför inte vara av lagteknisk natur, utan förefaller i stället att vara en organisatorisk fråga. Vi kan därför inte se att vårt förslag om att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF skulle påverka sådan verksamhet hos en myndighet som innebär försäljning av information. Framförallt påverkar inte förslaget vilken avgift som ett visst informationsuttag skall betinga. Denna fråga får i stället avgöras utifrån vad man anser att en viss myndighets uppgifter skall vara när det gäller dess utåtriktade verksamhet.

Den omständigheten att frågan om en myndighet ägnar sig åt försäljning av information inte är av lagteknisk natur, utan mer hänger samman med myndighetens uppgifter, blir än mer tydligt i de fall informationen innehåller personuppgifter. För den registrerade torde det härvid vara ointressant hur ett utlämnande av hans personuppgifter skall lagtekniskt rubriceras, dvs. om det är fråga om ett utlämnande enligt 2 kap. TF eller någon annan form

av utlämnande. Frågan huruvida den enskilde kommer att uppleva utlämnandet som integritetskränkande eller inte hänger i stället samman med i vilken utsträckning han har kunnat förutse att hans personuppgifter skulle kunna komma att användas på detta sätt av myndigheten. Vad som har uttryckts vara myndighetens uppgifter i detta avseende är således av betydelse för den prövning som myndigheten är skyldig att göra enligt 7 kap. 16 § SekrL innan den lämnar ut personuppgifterna. Denna prövning skall ju göras oavsett om fråga är om ett utlämnande enligt 2 kap. TF eller någon annan form av uttag. Att ett uttag lagtekniskt rubriceras som ett utlämnande enligt 2 kap. TF innebär således inte att personuppgifter automatiskt får lämnas ut.

Av vår redovisning ovan av gällande rätt när det gäller myndigheternas försäljning av personuppgifter (avsnitt 5.4.3.2) framgår att det efter personuppgiftslagens införande finns en del oklarheter på detta område. Det är t.ex. inte klart om det, liksom på datalagens tid, krävs ett särskilt stöd för en myndighets försäljning av personuppgifter. Vidare är oklart hur sådan försäljningsverksamhet som för närvarande hämtar sitt stöd i särskilda regeringsbeslut skall regleras efter den 1 oktober 2001 då övergångsreglerna till personuppgiftslagen upphör att gälla. Även om det inte kan anses som denna kommittés uppgift, vill vi ändå i detta sammanhang passa på att framhålla att det är angeläget att det bringas klarhet i dessa frågor, inte minst med tanke på den prövning som myndigheterna är skyldiga att göra enligt 7 kap. 16 § SekrL.

5.5.8 Praktiska konsekvenser av förslaget

En förutsättning för att en myndighet i enlighet med vårt förslag skall anses skyldig att lämna ut en allmän handling i elektronisk form är naturligtvis att myndigheten har tillgång till handlingen i fråga i elektronisk form, dvs. att den finns lagrad i elektronisk form. Myndigheternas skyldigheter enligt gällande bestämmelser i 2 kap. TF innefattar ingen skyldighet att förvara en handling på ett visst lagringsmedium. Utgångspunkten är att handlingen skall förvaras i den form den hade när den kom in eller upprättades. Överföring av en handlingens betydelseinnehåll till ett annat lagringsmedium innebär i allmänhet att en gallring sker. Vårt förslag innebär således inte att det införs en skyldighet för myndigheterna att förvara samtliga sina allmänna handlingar i elektronisk form.

Vårt förslag innebär däremot att en myndighet kan få anledning att undersöka i vilken utsträckning de handlingar som finns lagrade i elektronisk form har nått ett sådant handläggningsstadium att de utgör allmänna handlingar. Redan i dag åligger det naturligtvis myndigheterna att hålla reda på vad i myndigheternas datalagrade informationsmaterial som utgör allmänna handlingar. Vid införandet av en rätt att få ut allmänna handlingar också i elektronisk form blir det dock än mer aktuellt för en myndighet att skapa sig en klar bild över detta för att underlätta handläggningen av en begäran om att få ut en allmän handling i elektronisk form. En fråga som myndigheten härvid kan behöva ta ställning till är t.ex. om en handlingens "elektroniska version" skall anses utgöra ett utkast i förhållande till en pappersutskrift av handlingen. Så torde det ju vara med handlingar som alltjämt kräver en egenhändig namnunderskrift för att anses färdigställda. Här står det naturligtvis myndigheten fritt att expediera "utkastet" och därmed göra också det till allmän handling. Dock kan detta i vissa fall vara olämpligt av såväl formella skäl som med hänsyn till de krav som myndigheten bör uppfylla när det gäller kvalitet i och säkerhet för den information som myndigheten lämnar ifrån sig.

Som framgått ovan innebär rätten till avskrift eller kopia av en allmän handling ingen rätt för sökanden att bestämma på vilket slags material eller i vilken form avskriften eller kopian skall göras. Vårt förslag innebär ingen ändring i denna princip. Om den sökande begär att få ut en allmän handling i elektronisk form är det alltså myndigheten som själv avgör i vilken form handlingen skall lämnas ut. När det gäller utlämnanden i elektronisk form kan man tänka sig en mängd olika varianter, t.ex. på diskett, cd-rom, via elektronisk post m.m. Det kommer således finnas anledning för myndigheten att utveckla rutiner för i vilken form det elektroniska utlämnandet bör göras, bl.a. mot bakgrund av vad som är lämpligast utifrån den verksamhet som myndigheten bedriver och hur myndighetens informationsverksamhet i övrigt ser ut.

En annan fråga som en myndighet redan i dag har anledning att fundera över är hur myndigheten skall ställa sig till förfrågningar om att få ut allmänna handlingar via elektronisk post. Eftersom sekretessprövningar ibland gör det nödvändigt för myndigheten att få veta identiteten på den sökande, är det lämpligt om myndigheten har utformat rutiner för hur förfrågningar via elektronisk post skall hanteras. När det gäller förfrågningar som avser information som innehåller personuppgifter kan det vidare vara av vikt att veta i vilket land den sökande befinner sig i, eftersom det är olika

skyddsregler som gäller för personuppgifterna beroende på om den sökande är från Sverige, från ett land inom EU eller som har anslutit sig till Europarådets dataskyddskonvention, eller om den sökande kommer från ett "tredje land" (se avsnitt 5.2.4.3).

6 Handlingsoffentlighetens stödsystem

6.1 Inledning

6.1.1 Allmänt

I 2 kap. TF regleras rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt förutsätter att det dels framställs handlingar, dels att handlingarna finns bevarade så att det går att ta del av dem upprepade gånger. När det gäller den förstnämnda förutsättningen tar denna sikte på myndigheternas dokumentationsskyldighet. Den andra förutsättningen avser myndigheternas skyldighet att registrera och arkivera allmänna handlingar, såväl inkomna som av myndigheten upprättade. I 2 kap. TF finns emellertid varken regler om dokumentationsskyldighet, registrering och arkivvård. Sådana regler återfinns i stället i vanlig lag eller i annan författning. Oaktat att sådana bestämmelser inte finns i grundlagen, är bestämmelserna av avgörande betydelse för handlingsoffentligheten.

6.1.2 Datalagskommitténs förslag

Datalagskommittén erinrade om arkivreglernas stora betydelse för offentlighetsprincipen (SOU 1997:39 s. 582 f.). Kommittén föreslog därför att detta skulle komma till uttryck genom en hänvisning i 2 kap. TF. Bestämmelsen skulle ge upplysning om att det fanns regler dels om bevarande och gallring av "allmänna uppgifter", dels om att handlingar och databaser så småningom skall överlämnas till arkivmyndighet.

Vidare föreslog Datalagskommittén att myndigheternas uppgifter skulle anses tillhöra arkivet så snart de var allmänna. Vidare förordade kommittén att det gjordes en översyn som syftade till att samordna arkivlagen med 15 kap. SekrL. Skälen för en samordning var enligt kommittén att bestämmelserna i huvudsak fyller samma

syften samt överlappar varandra (s. 587). Det kunde därför ifrågasättas vilka regler som primärt borde ses som arkivregler respektive regler rörande offentlighetsinsyn.

6.1.3 Direktiven och INFOTEK-RED-projektet

I en del av denna kommittés uppdrag ligger att överväga om det är ändamålsenligt med en uppdelning mellan å ena sidan bestämmelserna i 15 kap. SekrL om registrering av allmänna handlingar m.m. och å andra sidan arkivlagens bestämmelser om registreringens betydelse för arkivvärden m.m. Med anledning av detta har Riksarkivet gett INFOTEK-RED-projektet i uppdrag att utveckla sin syn på problemen med nuvarande lagstiftning och behovet av en samordning av bestämmelserna. Riksarkivets uppdrag har resulterat i promemorian *Insyn i medborgarnas tjänst – Samordning av vissa bestämmelser i arkivlagen, 15 kap. sekretesslagen, m.m.*, 1998. Regeringen har den 23 september 1999 överlämnat promemorian till kommittén.

I INFOTEK-RED-projektets promemoria pekas på ett antal fall där sekretesslagen, arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter överlappar varandra. I promemorian anförs att det bör vara möjligt för den som har god kännedom om bestämmelserna att samläsa dem med verksamhetsspecifika bestämmelser till en samlad rättslig kravbild (s. 26 f.). Det framhålls att det är särskilt nödvändigt att ha en god helhetsbild i IT-sammanhang där ställningstaganden måste göras redan i planerings- och utvecklingsstadiet och ofta under tidspress. Vidare konstateras att i de fall en myndighet har kompetens och resurser att avsätta inför anskaffandet av exempelvis ett nytt system för dokument- och ärendehantering kan jurister, arkivarier, registratorer och verksamhetsansvariga tillsammans fungera som kravställare gentemot myndighetens IT-avdelning eller systemleverantör. Enligt promemorian är det dock i praktiken långt ifrån alla myndigheter som besitter en sådan kompetens. Följden blir att de är hänvisade till externa konsulter och systemleverantörer vars kunskaper inom det offentlighetsrättsliga området ofta är begränsad.

Vidare redovisas i promemorian att vid Riks- och landsarkivens inspektion av samtliga myndigheter under 1992–1995 uppvisade 72 % av myndigheterna brister i arkivredovisningen. Exempelvis hade endast några få myndigheter förtecknat och dokumenterat sina ADB-system på ett lämpligt sätt, trots att de flesta framställde

ADB-register och andra digitalt lagrade handlingar. Vid en uppföljning under 1996–1997 hade 48 % av myndigheterna fortfarande inte åtgärdat bristerna. I en sammanställning av läget inom Landsarkivets i Lund distrikt konstateras att redovisningen av ADB-upptagningar är dålig och helt otillräcklig för att uppfylla offentlighetsprincipens krav på tillgång till allmänna handlingar. Som skäl nämns bl.a. svaga insikter hos myndigheterna om att upptagningarna utgör allmänna handlingar, frånvaro av kompetens för redovisning och dokumentation av systemen, samt inadekvata och otillräckliga anvisningar om hur redovisningen skall gå till. Det konstateras i promemorian att den situation som råder ute hos myndigheterna således är långt ifrån tillfredsställande.

I promemorian framhålls att man bör ta till vara alla möjligheter för att nå ut med de krav som skall tillgodose allmänhetens rätt till insyn i förvaltningen. Ett sätt är att göra lagstiftningen mer lättbegriplig och konsistent, vilket skulle underlätta både för myndigheter och systemleverantörer. Man delar därför Datalagskommitténs förslag att det bör göras en översyn av de överlappande reglerna i arkivlagen och 15 kap. SekrL. Resultatet skulle enligt promemorian kunna bli en "lag om redovisning, arkivering, m.m. av allmänna handlingar".

6.2 Gällande rätt

6.2.1 Dokumentation

Några generella regler om myndigheternas dokumentations-skyldighet finns inte. I stället synes denna skyldighet följa som en självklar konsekvens av det svenska förvaltningsystemet. Detta system är uppbyggt med fristående myndigheter som i vid omfattning handlägger ärenden självständigt och på eget ansvar. I ett sådant system kan man inte nöja sig med muntliga besked och yttranden (prop. 1975/76:160 s. 70 f.). I stället blir det i stor utsträckning nödvändigt att skriftligen dokumentera beslut, yttranden och direktiv, även när dessa inte riktar sig till någon utanför kretsen av myndigheter. Härigenom skapas underlag för offentlig insyn och kontroll.

Särskilda bestämmelser om dokumentationsskyldighet förekommer i författningar där förfarandet hos myndigheterna regleras. Ett exempel på detta är 30 kap. 5 § rättegångsbalken, enligt vilken dom skall avfattas skriftligen.

Ytterligare ett exempel är 15 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt denna bestämmelse skall uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

En annan bestämmelse som har uppfattats ta sikte på myndigheternas dokumentationsskyldighet är 15 kap. 14 § SekrL (tidigare 14 § datalagen). Om en myndighet för handläggning av ett mål eller ärende använder sig av en upptagning för automatisk databehandling, skall enligt bestämmelsen upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat.

6.2.2 Registrering

I 15 kap. SekrL finns regler om registrering av allmänna handlingar. Syftet med dessa bestämmelser är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till handlingarna. I praktiken innebär de därför att också myndighetens åtkomst till handlingarna underlättas.

Enligt 15 kap. 1 § första stycket SekrL skall en allmän handling registreras utan dröjsmål när den har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Detta gäller dock inte handlingar som inte är sekretessbelagda, utan för dessa är det tillräckligt om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Vidare gäller som ett generellt undantag att handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för en myndighets verksamhet inte behöver registreras eller därmed på annat sätt hållas lättillgängliga.

Om särskilda skäl föreligger får enligt 15 kap. 1 § andra stycket SekrL regeringen föreskriva undantag från registreringskyldigheten enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som förekommer hos en myndighet i betydande omfattning.

Myndigheterna har stor frihet att själva besluta hur dess registrering av allmänna handlingar skall ordnas i den mån inte särskilda regler gäller. I 15 kap. 2 § första stycket SekrL anges dock vissa minimikrav som måste uppfyllas vid registreringen. Enligt denna bestämmelse skall registret innehålla uppgift om datum då handlingen kom in eller upprättades (1), handlingens diarienummer eller annan beteckning (2), i förekommande fall från

vem handlingen har kommit in till myndigheten eller till vem den har expedierats (3) samt i korthet vad handlingen rör (4).

Enligt 15 kap. 2 § andra stycket SekrL skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna visas för allmänheten. I tredje stycket sägs att regeringen beträffande visst register får föreskriva att föreskriften i andra stycket inte skall tillämpas, om denna annars skulle omfatta flertalet handlingar som har tagits upp i registret.

När det gäller register för automatisk databehandling som är tillgängligt för flera myndigheter gäller inte reglerna om registrering enligt 15 kap. 1 § SekrL för var och en av dessa myndigheter. I stället finns en särskild regel i 15 kap. 13 § SekrL. Enligt denna bestämmelse är endast den myndighet som för in en ADB-upptagning i ett sådant register registreringskyldig enligt 1 §.

6.2.3 Arkiv

Som påpekats ovan finns i 2 kap. TF varken några regler om att allmänna handlingar skall bevaras eller på vilket sätt det skall ske. Bestämmelser om detta återfinns i stället i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) samt i Riksarkivets föreskrifter. Vidare innehåller arkivlagen bestämmelser om gallring av allmänna handlingar. Denna lag gäller för statliga och kommunala myndigheter samt för vissa andra organ. Riksarkivets föreskrifter gäller dock endast för statliga myndigheter, men delar av regelverket kan tillämpas även av kommunala myndigheter efter särskilt beslut.

Enligt 3 § första stycket arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF (minnesanteckningar, utkast och koncept) som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. ADB-upptagningar som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, skall dock bilda arkiv endast hos en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen.

I 3 § andra och tredje styckena anges syftena med arkivbildningen. Där sägs att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Vidare skall arkiven bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov.

Regler för arkivvården anges i 4–6 §§. Av dessa framgår att varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet har övertagit detta ansvar (4 §). Som grund för arkivvården skall myndigheterna vid registreringen av allmänna handlingar ta hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård (5 § 1). Vidare skall myndigheterna vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet (5 § 2). I 6 § finns vidare bestämmelser om hur arkivet skall organiseras, om skyldighet att upprätta arkivbeskrivning och arkivförteckning, om skyldighet att skydda arkivet, om skyldighet att avgränsa arkivet samt att verkställa föreskriven gallring.

Enligt 3 § första stycket arkivförordningen skall myndigheterna arkivera de allmänna handlingarna i ett ärende när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten. I samband därmed skall myndigheten pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF skall tas om hand för arkivering.

I 9–12 §§ arkivlagen finns bestämmelser om i vilka fall myndigheter får avhända sig allmänna handlingar.

Enligt 9 § har en arkivmyndighet rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Hela ansvaret för det övertagna arkivmaterialet övergår därmed till arkivmyndigheten.

Vidare sägs i 10 § arkivlagen att allmänna handlingar får gallras. Vid gallringen skall dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår skall kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket. Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller förordning gäller dessa bestämmelser.

Därutöver finns i 11 och 12 §§ vissa särskilda bestämmelser om statliga arkiv.

I 11 § finns bestämmelser om ansvaret för arkivet hos en myndighet som har upphört. Vidare finns hänvisningar till lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring samt lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Utöver vad som följer av 9, 10 och 11 §§ får en statlig myndighet enligt 12 § avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller med stöd av särskilt beslut av

regeringen. Detta gäller dock inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

I 14–16 §§ finns vissa särskilda bestämmelser om kommunala arkiv, som i huvudsak motsvarar reglerna i 11 och 12 §§.

6.2.4 God offentlighetsstruktur

Vid sidan av de allmänna reglerna om registrering av allmänna handlingar och om arkiv finns bestämmelser i 15 kap. 9–12 §§ SekrL som syftar till god offentlighetsstruktur när det gäller myndigheternas IT-verksamhet.

I 9 § föreskrivs att myndighet som i sin verksamhet använder ADB skall ordna denna verksamhet med beaktande av rätten enligt TF att ta del av allmänna handlingar.

Vidare sägs att myndigheten i detta sammanhang särskilt skall beakta att allmänna handlingar bör hållas åtskilda från andra handlingar. Också bör skyddet av sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar vara sådant att insynen enligt TF inte försvåras. Därutöver sägs att uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen. Myndigheten skall också beakta att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta har skett.

I 10 § regleras den enskildes rätt att själv få använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten. Bestämmelsen kompletterar de regler i 2 kap. 12 § TF som anger på vilket sätt en allmän handling skall tillhandahållas allmänheten på stället. Enligt 15 kap. 10 § SekrL skall en myndighet på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av ADB-upptagning. Sådan skyldighet föreligger däremot inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän handling hos myndigheten. Vidare kan hinder möta på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Av 10 § andra stycket framgår att en myndighets beslut att avslå en enskilds begäran att själv få använda terminal kan överklagas i samma ordning som gäller för beslut om enskilds begäran att få ta del av allmän handling. Domstolens prövning är begränsad till frågan om de förutsättningar som anges i första stycket är

uppfylla eller inte. Alltså kan domstolen vid sin prövning inte ha några synpunkter på hur myndigheten borde ha ordnat sin databehandling (Regner, m.fl., Kommentar till sekretesslagen, 1998, 15:32).

I 11 § finns särskilda regler om dokumentationsskyldighet beträffande ADB-register som myndighet har tillgång till. I första stycket föreskrivs att varje myndighet skall för allmänheten hålla tillgänglig en beskrivning av de register, förteckningar och andra anteckningar hos myndigheten som förs med hjälp av ADB (ADB-register). Sådan skyldighet föreligger dock inte i fråga om ADB-register som inte till någon del anses som allmän handling hos myndigheten. Någon skyldighet för myndigheten att ha en beskrivning föreligger inte heller om den uppenbarligen skulle vara av ringa betydelse från offentlighetssynpunkt. I 11 § andra stycket anges vad en beskrivning över myndighetens ADB-register skall innehålla.

Enligt 12 § skall myndigheten på begäran av enskild lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av en ADB-upptagning som anses som allmän handling hos myndigheten. Skyldigheten går utöver den serviceskyldighet som föreskrivs i andra bestämmelser, t.ex. 15 kap. 4 § SekrL och 4 § förvaltningslagen (Regner, m.fl., Kommentar till sekretesslagen, 1998, 15:37). För att myndigheten skall anses ha uppfyllt sin upplysningsskyldighet räcker det inte med att myndigheten tillhandahåller 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 ADB-upptagningar som är allmänna handlingar. Någon upplysningsskyldighet föreligger dock inte i den mån hinder möter av hänsyn till arbetets behöriga gång.

6.3 Vårt förslag

Kommitténs förslag: Det bör införas en ny bestämmelse i 2 kap. TF så att arkivreglernas anknytning till detta kapitel förstärks. Syftet med en sådan bestämmelse är att arkivreglernas betydelse för rätten att ta del av allmänna handlingar skall komma till klarare uttryck. Den materiella regleringen bör dock som hitintills finnas i lagar och andra författningar, varför den nya bestämmelsen bör utgöra en hänvisning till dessa bestämmelser.

Kommitténs bedömning: För att innebörden av arkivreglerna bättre skall nå ut till de tillämpande myndigheterna är det inte tillräckligt att betona reglernas betydelse genom en bestämmelse i grundlagen. Det är också av avgörande betydelse att regelstrukturen är så enkel och lättöverskådlig som möjligt. Det finns därför ett behov av att bestämmelserna i arkivlagen och i 15 kap. sekretesslagen samordnas till en enhetlig reglering. En sådan reglering bör i så stor utsträckning som möjligt vara teknikneutral. Vidare bör regleringen visa på samtliga krav som ställs på en myndighet under hela processen med att bevara de allmänna handlingarna. Några förslag till en sådan enhetlig reglering läggs dock inte fram nu, utan kommittén återkommer till frågan senare i sitt arbete.

6.3.1 Arkivreglernas anknytning till 2 kap. TF bör förstärkas genom att komma till uttryck i grundlagen

I förarbetena till arkivlagen (prop. 1989/90:72 s. 32) framhölls att rätten till insyn enligt bestämmelserna om handlingsoffentlighet givetvis inte kunde tillgodoses utan ett välordnat arkiv. Redan dessa bestämmelser gav därför, enligt departementschefen, grunderna för en arkivreglering. De medför krav på att allmänna handlingar i princip skall bevaras, att de ordnas så att det går att hitta bland dem och att de vårdas så att de inte skingras eller förstörs.

Som framgått ovan saknas dock i 2 kap. TF uttryckliga regler om att myndigheterna är skyldiga att bevara allmänna handlingar och om på vilket sätt detta skall ske. Bestämmelser om detta finns i stället i arkivlagen m.fl. författningar.

En förutsättning för att rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF skall kunna utnyttjas är naturligtvis att det finns några handlingar bevarade hos myndigheterna att ta del av. De nu gällande arkivreglerna är därför av avgörande betydelse för handlingsoffentligheten. I dessa regler uttrycks bl.a. kraven på hur en handling skall framställas (arkivbeständighet), förvaras och skyddas. Där finns också bestämmelser om gallring och annat avhändande av allmänna handlingar. Det kan noteras att det sistnämnda rent faktiskt utgör ett större ingrepp i insynsrätten än sekretessbeläggning, vars grunder noga regleras i 2 kap. 2 § TF.

De skyddsintressen som ligger till grund för bestämmelserna i arkivförfattningarna aktualiseras redan innan de allmänna handlingarna har behandlats färdigt av myndigheterna. Detta har sin särskilda vikt i IT-sammanhang där åtgärder oundgängligen måste vidtas i ett tidigt skede. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF förutsätter att handlingarna bevaras i ursprungligt skick, dvs. med det innehåll de hade i det ögonblick då de kom in till myndigheten eller upprättades där. I annat fall finns endast förvanskningar av de ursprungliga handlingarna att ta del av. I den konventionella miljön behöver dock inte en ändring i en handling innebära att den ursprungliga handlingen helt har gått förlorad. Det går i allmänhet att skilja ändringarna från det ursprungliga informationsinnehållet. I den elektroniska miljön kan inkomna och upprättade handlingar däremot lätt förvanskas utan att handlingen visar något spår av den ändring som skett. Den ursprungliga handlingen har därmed gått förlorad. Som också påpekats ovan (se avsnitt 3.3.6.2) är det inte heller i den elektroniska miljön givet att man på samma sätt som i den konventionella miljön kan "leta fram" en handling som inte från början har förvarats på ett lämpligt sätt.

För att inte möjligheterna till insyn skall gå om intet gör sig alltså de skyddsintressen som syftar till att allmänna handlingar skall bevaras i än högre grad påminna när det gäller myndigheternas IT-verksamhet. I och med att myndigheterna i allt större utsträckning går över till IT i sin verksamhet i stället för att använda konventionella metoder för att framställa dokument, kommunicera samt inhämta information får arkivreglerna därför en allt mer ökad betydelse. En annan komplicerande faktor som bör framhållas i detta sammanhang är att myndigheternas informationsmängder numera uppgår till mycket stora volymer. Informationsinnehållet blir vidare allt mer komplext. Mot bakgrund av vad som nu sagts finns det enligt vår uppfattning ett behov av att på ett starkare sätt än tidigare betona arkivreglernas betydelse för offentlighetsinsynen enligt 2 kap. TF. Arkivreglernas anknytning till 2 kap. TF bör därför förstärkas. Någon detaljreglering i grundlagen om på vilket sätt allmänna handlingar skall bevaras bör dock inte komma ifråga. Däremot bör arkivreglernas betydelse för rätten att ta del av allmänna handlingar komma till klarare uttryck genom en ny grundlagsbestämmelse i 2 kap. TF. Den materiella regleringen om kraven på myndigheterna i samband med handlingarnas bevarande bör dock också i fortsättningen finnas i lagar och andra författningar. Den nya

grundlagsbestämmelsen bör därför utgöra en hänvisning till sådana bestämmelser.

6.3.2 Det finns ett behov av att samordna arkivregler och bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen

6.3.2.1 Dokumentationsskyldighet och att bevara allmänna handlingar

Som redovisats ovan saknas generella regler om myndigheternas dokumentationsskyldighet. Att det föreligger en sådan skyldighet tycks i stället vara en självklar konsekvens av det svenska förvaltningssystemet. Vi finner inte anledning att överväga frågan om myndigheternas dokumentationsskyldighet i ett generellt perspektiv. Däremot vill vi något beröra bestämmelsen i 15 kap. 14 § SekrL, eftersom den har anknytning till frågan om behovet av att samordna arkivreglerna och bestämmelser i 15 kap. SekrL.

Om en myndighet för handläggningen av ett mål eller ärende använder sig av en upptagning för automatisk databehandling skall enligt 15 kap. 14 § SekrL upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat. Bestämmelsen har uppfattats avse en myndighets skyldighet att dokumentera uppgifter som har elektronisk form. Vid bestämmelsens tillkomst och senare har det påpekats att en sådan dokumentationsskyldighet, som i bestämmelsen tar sikte på mål eller ärenden, följer även av andra bestämmelser, t.ex. 15 § förvaltningslagen (SOU 1997:39 s. 579). Det har vidare framförts kritik mot att bestämmelsen inte är teknikneutral. Kravet på läsbarhet har uppfattats i praktiken innebära krav på pappersdokumentation (LEXIT, IT 2005, s. 39).

Även bestämmelsen i 15 kap. 9 § 4 SekrL omfattar vissa krav på dokumentation. I denna föreskrivs att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

I INFOTEK-RED-projektets promemoria påpekats att det finns en överlappande regel i Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1991:1, ändrad 1997:4) i vilken det ställs krav på myndigheterna att arkivera sina handlingar på ett sådant sätt att det klart framgår vilket innehåll de hade när de kom in till myndigheten, upprättades där, eller användes som underlag för myndighetens handläggning

eller övriga handlande. I promemorian framhålls att arkivbestämmelsen är medieoberoende och således bredare än dokumentationsskyldigheten i 15 kap. 14 § SekrL. Vidare påpekas att det i Riksarkivets allmänna råd sägs att det särskilt bör uppmärksammas hur arkivering skall ske av sådana uppgifter och uppgiftssammanställningar som hämtas ur interna och externa databaser, samt uppgifter som legat till grund för automatiska beslut.

Enligt vår uppfattning är det av stor vikt att frågor om myndigheternas dokumentationsskyldighet och om att bevara handlingar (arkivvård) inte blandas samman. Begreppet dokumentationsskyldighet bör hänföras till sådana fall som den generella bestämmelsen i 15 § förvaltningslagen tar sikte på, nämligen då en myndighet får uppgifter *på annat sätt* än genom en handling och dessa uppgifter behöver dokumenteras. Skyldigheten avser i dessa fall således att myndigheten skall framställa en handling. Krav på myndigheter att det skall framgå om en allmän handling har tillförts uppgifter eller om hela eller delar av en handling har gallrats har däremot samband med bevarandet av allmänna handlingar, dvs. arkivvård. Här är ju grundkravet att allmänna handlingar skall bevaras i ursprungligt skick, dvs. med det innehåll de hade när de blev allmän handling. Det måste därför framgå om och när ändringar i handlingen har gjorts eller om en partiell gallring har vidtagits. I enlighet med vad som nu anförts får det anses oklart vilket fall bestämmelsen i 15 kap. 14 § SekrL tar sikte på. Den kan enligt vår uppfattning uppfattas som såväl en komplettering till den generella bestämmelsen om dokumentationsskyldighet i 15 § förvaltningslagen som en bestämmelse av arkivkaraktär, dvs. som handlar om att bevara handlingar. Däremot förefaller bestämmelsen i 15 kap. 9 § 4 SekrL närmast omfatta krav som tar sikte på myndigheternas skyldighet i samband med arkivvård av handlingar.

Det kan alltså konstateras att det inte är helt klart vad bestämmelserna i 15 kap. 9 § 4 och 14 § SekrL tar sikte på. De förefaller dock utgöra överlappande regler till andra generellt gällande bestämmelser. Enligt vår uppfattning finns det därför ett behov av att överväga i vilken utsträckning dessa bestämmelser, som enbart tar sikte på myndigheternas IT-verksamhet, behövs som en komplettering till de generellt gällande och teknikneutrala reglerna om dokumentationsskyldighet och om allmänna handlingars bevarande.

6.3.2.2 Instrument för insyn

Som framhållits ovan förutsätter den offentlighetsinsyn som regleras i 2 kap. TF – handlingsoffentligheten – att de allmänna handlingarna finns bevarade. Denna insyn förutsätter emellertid också att handlingarna är sökbara och organiserade på ett sätt som anknyter till myndighetens verksamhet. Först härigenom skapas ett egentligt underlag för insyn och kontroll.

När det gäller handlingars sökbarhet finns i lagstiftningen krav på att myndigheterna skall upprätta sökinstrument för insynen. För det första finns bestämmelser om registrering av allmänna handlingar i 15 kap. 1 och 2 §§ SekrL. I 5 § 1 arkivlagen finns vidare ett kompletterande krav vad gäller myndigheternas registrering av allmänna handlingar. Där sägs att myndigheterna skall ta vederbörlig hänsyn till registreringens betydelse för en ändamålsenlig arkivvård. Riksarkivet saknar dock föreskriftsrätt när det gäller kompletterande bestämmelser om registrering av allmänna handlingar. I stället har Riksarkivet för de statliga myndigheterna utfärdat allmänna råd (RA-FS 1997:5) om registrering.

I arkivlagen finns bestämmelser som tar sikte på att det skall finnas en arkivredovisning hos myndigheterna. Enligt 6 § 2 arkivlagen skall myndigheterna upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning.

Riksarkivets föreskrifter innehåller vidare krav på systemdokumentation (RA-FS 1991:3, ändrad 1994:2). Dessa bestämmelser är inriktade på att upptagningar skall kunna läsas och förstås i sitt sammanhang även efter det att den tekniska miljö i vilken de har producerats inte längre finns kvar. I INFOTEK-RED-projektets promemoria påpekas att myndigheterna i mycket ringa omfattning har förtecknat sina ADB-system (s. 18 f. och 21). Upplýsningar om handlingars ursprung, behandling, samband m.m., som tidigare har redovisats i arkivförteckningen har försvunnit in i systemdokumentationen. Därmed har en del av redovisningsarbetet flyttats från arkivarier och registratorer till myndigheternas IT-avdelning. En väsentlig fråga är enligt promemorian hur uppgifter i systemdokumentationen skall kunna lyftas fram och göras mer lättillgängliga i framtidens arkivredovisning. Vidare påpekas att vid utvecklingen av en ny modell för arkivredovisning måste frågor lösas om bl.a. hur

myndighetens dokument- och ärendehanteringssystem, samt övriga system och systemdokumentation skall kunna "lyftas in" i arkivredovisningen.

Utöver bestämmelserna i arkivförfattningarna finns i 15 kap. 11 § SekrL en bestämmelse om att myndigheterna skall hålla tillgänglig en beskrivning av sina ADB-register. Bestämmelsen har sin grund i en tanke att allmänheten skall ha en extra, särskild möjlighet att få information om den uppgiftsbehandling som utförs just med tekniskt hjälpmedel (SOU 1997:39 s. 578).

Det har ibland påståtts att den tekniska utvecklingen gjort det så enkelt att söka bland datalagrad information att man inte längre skulle behöva registrera handlingar i diaries och liknande. Tekniken gör det ändå möjligt att vid behov ta fram erforderlig information (jfr SOU 1997:39 s. 575). En myndighet skulle således inte behöva upprätta särskilda insynsinstrument. För en effektiv offentlighetsinsyn som medger kontroll av myndigheternas verksamhet är det dock enligt vår uppfattning ett oundgängligt krav att allmänheten erbjuds insynsinstrument som möjliggör "traditionella" sökingångar i ärendekategorier osv. så att handlingar kan återfinnas i sitt sammanhang. Nya IT-baserade sökmöjligheter baserade på t.ex. fri text bör i stället ses som ett kompletterande instrument för en annan typ av informationsåtkomst. Vi anser att en strävan dock bör vara att erhålla en så förenklad regelstruktur som möjligt. Det vore önskvärt om man kunde erhålla en integrering av reglerna om arkivredovisning med övriga bestämmelser om instrument för sökning och beskrivning av myndigheternas allmänna handlingar. Härigenom skulle allmänheten kunna komma i åtnjutande av ett övergripande insynsinstrument för att hitta rätt i myndigheternas handlingar. Av redovisningen ovan framgår att gällande regler om myndigheters skyldighet att upprätta sökinstrument för insynen innehåller exempel på överlappande bestämmelser. Detta innebär att det inte står klart vad som är huvudregel respektive kompletterande regler eller om fråga är om skilda regelsystem. I en förenklad regelstruktur bör sådana överlappande regler naturligtvis inte förekomma. En strävan bör vidare vara att så långt möjligt utforma tekniknetutrala bestämmelser.

6.3.2.3 En god offentlighetsstruktur

Den teoretiska grunden för arkivverksamheten i Sverige har under 1900-talet utgjorts av proveniensprincipen (ursprungsprincipen). I korthet innebär denna princip att en myndighets arkiv skall hållas skilt från andra arkiv, och att handlingarnas ursprungliga ordning och samband med övriga handlingar skall bibehållas. I och med en sådan ordning är det möjligt att använda sig av myndighetens egna sökvägar. Om arkiven ordnades om i efterhand, t.ex. så att handlingarna ordnades om och förtecknades efter ämne, skulle detta inte vara möjligt. Följden skulle bli att insynsintressen inte skulle kunna tillgodoses fullt ut. I gällande arkivregler ställs därför krav på myndigheterna att organisera handlingarna så att det skapas en god offentlighetsstruktur. Enligt 6 § 1 arkivlagen skall myndigheterna organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Kravet gäller på såväl lång som kort sikt. I Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd finns vidare ett antal bestämmelser som rör arkivets organisation. Därutöver skall myndigheterna enligt 6 § 4 arkivlagen avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar.

Det finns också i 15 kap. SekrL bestämmelser som syftar till en god offentlighetsstruktur hos myndigheterna. Dessa bestämmelser är dock inte teknikneutrala som arkivreglerna, utan tar enbart sikte på myndigheternas IT-verksamhet. I 15 kap. 9 § finns en bestämmelse som föreskriver att en myndighet som i sin verksamhet använder ADB skall ordna denna med beaktande av rätten att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelsen innehåller motsvarande krav som i arkivreglerna om handlingars organisation och avgränsning.

I INFOTEK-RED-projektets promemoria påpekas att reglerna om god offentlighetsstruktur är exempel på sådana överlappande regler som många myndigheter uppfattar som svåra att väga samman (s. 16). Vi konstaterar att det således också i detta avseende finns anledning att överväga en samordning av arkivreglerna och bestämmelser i 15 kap. SekrL för att uppnå en förenklad och därvid i möjligaste mån teknikneutral regelstruktur.

6.3.2.4 Allmän handling/arkivhandling

I texten ovan har framhållits det nära sambandet mellan bestämmelserna i 2 kap. TF och i arkivlagen. Avgränsningen av begreppet arkivhandling i arkivlagen utgår från begreppet allmän handling. Det finns dock vissa skillnader. En sådan skillnad rör tidpunkten för när en handling skall anses utgöra allmän handling respektive arkivhandling.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket är en handling allmän när den har kommit in till myndigheten eller har upprättats där.

I 3 § arkivlagen sägs att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. Enligt 3 § arkivförordningen skall myndigheterna efter att ett ärende har slutbehandlats arkivera de allmänna handlingarna i ärendet. I samband därmed skall myndigheten pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § skall tas om hand för arkivering. Allmänna handlingar som inte tillhör ett ärende skall arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Beträffande diaries, journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande skall varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts.

Bestämmelserna om vid vilken tidpunkt en allmän handling skall arkiveras tycks i huvudsak överensstämma med den tidpunkt vid vilken en handling skall anses upprättad och därmed allmän enligt 2 kap. 7 § TF. I dessa fall synes någon skillnad mellan allmän handling och arkivhandling alltså inte finnas. Däremot synes handlingar som blir upprättade genom att expedieras och inkomna handlingar bli allmänna handlingar vid en tidigare tidpunkt än då de skall arkiveras.

Den omständigheten att det enligt gällande regler finns en skillnad i fråga om tidpunkt för när en handling blir allmän respektive arkivhandling kan emellertid inte tillåtas få någon betydelse, om de krav som uppställs i myndigheternas arkivverksamhet skall kunna uppfyllas. Ett exempel är att materiel och metoder för framställning och bevarande av handlingar måste väljas redan innan handlingarna har kommit in till eller upprättats hos myndigheterna (INFOTEK-RED-projektets PM s. 10 f.). Det kan gälla inköp av faxar, skrivare och kopiatorer samt val av datarepresentation och dataorganisation för upptagningar. Ett annat exempel är de krav som måste ställas på registreringen. För att handlingarna skall

registreras på ett sätt som befrämjar en ändamålsenlig arkivvård måste åtgärder vidtas redan vid utarbetandet av system eller rutiner för registreringen, t.ex. när det gäller upprättande av klassificeringsplaner, rutiner för att bevara ändringar m.m. Vidare krävs insatser i ett tidigt skede när det gäller arkivets avgränsning, organisation, redovisning och skydd. Detta följer av dagens teknik som kräver mer åtgärder av logisk karaktär än fysiska åtgärder, t.ex. i fråga om skapandet av strukturer som främjar tillgänglighet, skydd och gallring. I INFOTEK-RED-projektets promemoria framhålls att uppdelningen i arkivlagen mellan åtgärder som utgör grund för arkivvård (5 §) respektive åtgärder som är arkivvård (6 §) inte är möjlig om 2 kap. TF:s och arkivlagens syften skall kunna tillgodoses. Det konstateras att i de föreskrifter som Riksarkivet har meddelat med stöd av arkivförordningen har heller inte någon skillnad gjorts ifråga om de allmänna handlingarna har arkiverats eller inte.

Som redan påpekats vid flera tillfällen ovan aktualiseras i ett tidigt skede de skyddsintressen som ligger bakom arkivreglerna och som tar sikte på att 2 kap. TF:s och arkivlagens syften skall kunna tillgodoses. Att så är fallet är särskilt tydligt i IT-sammanhang. Många av de åtgärder som måste vidtas för att tillgodose dessa skyddsintressen kan därför, som framgått ovan, inte göras avhängiga av den tidpunkt då en handling skall bilda arkiv hos en myndighet. Syftet med åtgärderna är att de allmänna handlingarna skall bevaras så att offentlighetsinsynen kan förverkligas såväl på lång som kort sikt. Åtgärder som exempelvis gäller val av materiel och metoder för framställning av handlingar samt utarbetande av system och rutiner för registrering av handlingar avser att tillgodose skyddsintressena rent allmänt. Det är således inte fråga om att vidta åtgärder i fråga om en specifik handling. Tidpunkten för när en handling blir allmän har därför lika lite som den tidpunkt då en handling blir arkivhandling betydelse för denna typ av åtgärder. Den typ av åtgärder som det nu är frågan om bör enligt vår uppfattning ses som en integrerad del av en myndighets verksamhet och som aktualiseras redan i den stund denna verksamhet påbörjas. Vi menar därför att det kan upplevas som missvisande att beteckna alla åtgärder som syftar till att bevara allmänna handlingar som arkivåtgärder. Arkiveringen av handlingarna och arkivvården utgör ju de facto endast en del i denna process. Att generellt beteckna åtgärderna som arkivåtgärder ger vidare signaler om att det är fråga om åtgärder som inte behöver vidtas förrän i ett senare skede när handlingarna inte

längre är "aktiva" i myndighetens verksamhet. Som framgått ovan måste dock dessa åtgärder oundgängligen vidtas i ett mycket tidigt skede för att inte möjligheterna till insyn skall gå om intet, särskilt i en IT-baserad verksamhet. Det finns således anledning att överväga om man inte beträffande de regler som det nu är frågan bör ta bort sammankopplingen till begreppet "arkiv". Det sistnämnda begreppet kan i stället få ha fortsatt betydelse för de regler som tar sikte på den egentliga arkiveringen av de allmänna handlingarna.

6.3.3 Avslutande synpunkter

Det kan konstateras att regler, som syftar till att bevara de allmänna handlingarna, är av avgörande betydelse för att offentlighetsinsynen enligt 2 kap. TF skall vara möjlig. Sådana regler finns för närvarande i arkivlagen och brukar därför benämnas arkivregler. Vikten av att åtgärder vidtas i ett tidigt skede, för att tillgodose de skyddsintressen som handlingsoffentligheten ger upphov till, har ökat i och med att IT har kommit att användas i allt större utsträckning i myndigheternas verksamhet. Informationsmassan antar vidare allt större volymer och informationen i sig blir allt mer komplex. Det finns därför ett behov av att förstärka arkivreglernas anknytning till 2 kap. TF. Vi föreslår att det införs en ny bestämmelse i 2 kap. TF så att arkivreglernas betydelse för rätten till insyn kommer till klarare uttryck. Den materiella regleringen bör dock som hitintills finnas i lagar och andra författningar, varför den nya bestämmelsen bör utgöra en hänvisning till dessa bestämmelser.

Vårt förslag att förstärka arkivreglernas anknytning till 2 kap. TF genom en ny grundlagsregel syftar till att betona betydelsen av arkivreglerna som en nödvändig förutsättning för handlingsoffentligheten. Därigenom kan medvetenheten öka hos myndigheterna om vikten av att dessa regler följs. Detta innebär i sin tur att handlingsoffentligheten förstärks. För att innebörden av arkivreglerna bättre skall nå ut till de tillämpande myndigheterna är det dock inte tillräckligt att betona reglernas betydelse genom en bestämmelse i grundlagen. Det är också av avgörande betydelse att regelstrukturen är så enkel och lättöverskådlig som möjligt. De krav som ställs på myndigheterna för att de skyddsintressen som handlingsoffentligheten ger upphov till skall tillgodoses finns i dag, som framgått av redovisningen ovan, i skilda regelsystem och

ibland i överlappande regler. Vad som utgör huvudregler respektive kompletterande regler eller om fråga är om skilda regelsystem är därför oklart. Enligt vår uppfattning är det av stor vikt att en enhetlig reglering införs. En samordning av bestämmelserna i arkivlagen och i 15 kap. SekrL måste därför göras. Den enhetliga regleringen bör för det första syfta till att i så stor utsträckning som möjligt vara teknikneutral. Vidare bör en utgångspunkt vara att regleringen skall visa på samtliga krav som ställs på en myndighet under hela processen med att bevara de allmänna handlingarna, dvs. från det ögonblick då myndighetens verksamhet påbörjas och förberedelser behöver göras för framställning och emottagande av handlingar till den tidpunkt då en handling eventuellt gallras eller avhänds på annat sätt. Begreppet "arkiv" bör därvid förbehållas enbart de åtgärder som avser själva arkiveringen av de allmänna handlingarna. Vi avser dock inte att nu lägga fram några förslag till en sådan enhetlig reglering, utan vi kommer att återkomma till frågan senare i vårt arbete. Däremot finner vi anledning att redan nu göra dessa påpekanden i anslutning till vårt förslag om en ny grundlagsbestämmelse, eftersom såväl denna bestämmelse som samordningen av arkivreglerna och 15 kap. SekrL bör ses som två komponenter i en strävan att stärka och betona vikten av handlingsoffentlighetens "stödsystem". Denna strävan medför i sin tur att handlingsoffentligheten förstärks.