

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

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).

Kommittén överlämnade den 18 januari 2001 delbetänkandet *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3). Härmed överlämnas delbetänkandet *Ordning och reda bland allmänna handlingar*.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av experten Peter Seipel.

Stockholm i oktober 2002

Per Kjellsson

Monica Green

Kenth Högström

Britt-Marie Lindkvist

Monica Lindow

Inger Lundgren

Ann Lång

Svante Nycander

Inger René

Per-Olof Svensson

Stefan Tornberg

*/Ulrika Geijer
Monica Felding*

Förteckning över ledamöter, experter och sekreterare vilka har deltagit i denna del av kommitténs arbete

Ledamöter

Lagmannen Per Kjellsson, ordförande
Riksdagsledamoten Monica Green (s)
Riksdagsledamoten Kenth Högström (s)
Riksdagsledamoten Britt-Marie Lindkvist (s)
Sektionschefen Monica Lindow (mp)
Kanslichefen Inger Lundgren (v)
Jur.kand. Ann Lång (kd)
F.d. chefredaktören, fil. hedersdoktorn Svante Nycander (fp)
Riksdagsledamoten Inger René (m)
Riksdagsledamoten Per-Olof Svensson (s)
Oppositionsrådet Stefan Tornberg (c)

Experter

Hovrättsassessorn Maria Eka fr.o.m. 2001-01-01
Advokaten Tom Ekelund
Departementsrådet Berndt Fredriksson fr.o.m. 2001-01-01
Överdirektören Claes Gränström
Kanslirådet Margareta Gärdmark-Nylén fr.o.m. 2001-11-12
Lagmannen Sigurd Heuman fr.o.m. 2001-01-01
Juristen Per Hultengård
Verksjuristen Aimée Jillger fr.o.m. 2001-01-01
Kammarrättsassessorn Peder Liljeqvist fr.o.m. 2002-01-01
Journalisten Alf Lindberg
Chefsjuristen Leif Lindgren
Hovrättsassessorn Eva Lundgren fr.o.m. 2001-05-01
Juristen Ulla Lönnqvist Endre
Språkexperten Stina Malmberg
Kammarrättsassessorn Cecilia Mauritzon fr.o.m. 2001-03-22
Förbundsjuristen Iréne Reuterfors-Mattsson
Professorn Peter Seipel
Chefsjuristen Hans Sundström
Chefsjuristen Kristina Widgren fr.o.m. 2001-01-01

Sekreterare

Monica Felding fr.o.m. 2000-12-01
Fredrik Forssman fr.o.m. 2000-12-08 t.o.m. 2001-12-31
Ulrika Geijer fr.o.m. 2002-01-16

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	17
Författningsförslag	25
1 Förslag till Lag om hantering av allmänna handlingar	25
2 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	37
3 Förslag till Lag om ändring i patientjournalagen (1985:562)	45
4 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	46
5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring	47
6 Förslag till Lag om ändring i lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.....	48
7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.....	49
8 Förslag till Lag om ändring i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring m.m.	50
1 Uppdraget	51
1.1 Våra direktiv och bakgrunden till arbetet.....	51
1.2 Utredningsarbetet	53
1.3 Redovisningen i betänkandet.....	54

2	Gällande rätt	55
2.1	Offentlighetsprincipen.....	55
2.1.1	Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar	55
2.1.2	Vad är allmän handling?	57
2.2	Sekretesslagens bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.	63
2.2.1	Tillämpningsområde.....	63
2.2.2	Registrering av allmänna handlingar	63
2.2.3	Uppgifter ur allmänna handlingar	65
2.2.4	Vem prövar om en handling kan lämnas ut?.....	66
2.2.5	Regler om överklagande.....	66
2.2.6	Särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling	66
2.3	Reglerna i arkivlagen.....	70
2.3.1	Proveniensprincipen.....	70
2.3.2	Arkivmyndigheterna	70
2.3.3	Myndigheters arkivbildning.....	71
2.3.4	Arkivvården och arkivmyndigheternas uppgifter.....	72
2.3.5	Gallring	73
3	Hantering av allmänna handlingar internationellt	75
3.1	Finland.....	75
3.2	Norge	77
3.3	Danmark.....	78
3.4	Storbritannien	81
3.5	EU och Europarådet.....	83
4	Varför behöver reglerna ändras?	87
4.1	Behövs reglerna om dokumentationsskyldighet i 15 kap. sekretesslagen som komplement till andra regler?	87
4.2	Kan reglerna om arkivredovisning integreras med övriga bestämmelser för sökning och beskrivning av allmänna handlingar?	89

4.3	Kan sekretesslagens och arkivlagens regler om god offentlighetsstruktur samordnas?	90
4.4	Behöver skillnaden mellan åtgärder som är grund för arkivvärden och åtgärder som är arkivvård finnas kvar?	90
5	Vårt förslag till regler om myndigheternas hantering av allmänna handlingar	93
5.1	Våra utgångspunkter	93
5.2	En särskild lag om hantering av allmänna handlingar	97
5.3	Den nya lagens syfte	100
5.4	God offentlighetsstruktur	104
5.4.1	Det behövs en regel om god offentlighetsstruktur	104
5.4.2	Innehållet i en bestämmelse om god offentlighetsstruktur	107
5.5	Registrering och beskrivning av allmänna handlingar	116
5.5.1	Utgångspunkter	116
5.5.2	Registrering av allmänna handlingar	118
5.5.3	Registrering av handlingsslag	119
5.5.4	Beskrivning av myndighetens allmänna handlingar	122
5.6	Utlåning av allmänna handlingar	124
5.7	Gallring	125
5.8	Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter	127
6	Tillsyn	133
7	Information och utbildning	137
8	Kostnader	141
8.1	Konsekvenser av förslagen angående hanteringen av allmänna handlingar	141

8.2	Information och utbildning	143
9	Författningskommentar.....	145
9.1	Förslaget till Lag om hantering av allmänna handlingar	145
	1 kap. Grundläggande bestämmelser	145
	2 kap. Myndigheters hantering av allmänna handlingar	148
	3 kap. Utlämnande av allmänna handlingar, serviceskyldighet m.m.	158
	4 kap. Arkivmyndigheterna och deras uppgifter	161
	Övergångsbestämmelser	166
9.2	Förslaget till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:10)....	168
	Särskilt yttrande av experten Peter Seipel	169
	Bilagor	
Bilaga 1	Tabell med bestämmelser i nuvarande lagstiftning och motsvarande bestämmelser i förslaget	173
Bilaga 2	Tabell med bestämmelser i förslaget och mot- svarande bestämmelser i nuvarande lagstiftning.....	177
	Referenslista.....	181

Sammanfattning

Utgångspunkter

En del av vårt uppdrag har varit att 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. Bestämmelserna fyller i huvudsak samma syften och överlappar delvis varandra.

Hur myndigheterna hanterar sina handlingar har betydelse för möjligheten att ta del av allmänna handlingar både på kort och lång sikt. För att uppnå den insyn som är offentlighetsprincipens syfte behövs tydliga och överskådliga bestämmelser. I annat fall finns det risk för försämrad rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen. Det finns också risk för sämre kvalitet vad gäller möjligheten att bygga upp och bevara allmänna handlingar som en del av det nationella kulturarvet.

För att den som vill ta del av allmänna handlingar skall kunna ta tillvara sin rätt, och för att bestämmelserna skall vara enkla för myndigheterna att tillämpa, har vi ansett att det krävs en samordning av reglerna som i dag gäller för myndigheters hantering av allmänna handlingar. På så sätt kan överlappande bestämmelser undvikas och lagstiftningen göras tydligare både för de tillämpande myndigheterna och för enskilda.

Myndigheternas skyldigheter får inte vara beroende av valet av tekniska lösningar. Det är viktigt att bestämmelserna kan tillämpas även under nya tekniska förutsättningar. Det bör därför eftersträvas att bestämmelserna om hantering av allmänna handlingar är så teknikneutrala som möjligt.

En annan viktig förutsättning för att reglerna till stöd för rätten att ta del av allmänna handlingar skall få önskad effekt, är att det finns kunskap om bestämmelserna. Sådan kunskap måste finnas inom förvaltningen, på alla nivåer i organisationen. Kunskapen

behövs såväl när det gäller beslut om att upphandla nya datasystem som när det gäller beslut om att lämna ut allmänna handlingar. Även den som har rätt att ta del av allmänna handlingar behöver kunskaper om hur han eller hon skall gå tillväga för att söka handlingar och uppgifter hos myndigheter. Detta ställer krav på en förhöjd kunskapsnivå inom förvaltningen och hos allmänheten beträffande reglerna om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Våra förslag

En särskild lag om hantering av allmänna handlingar

Vi föreslår att regleringen i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen skall samordnas i en ny lag; lagen om hantering av allmänna handlingar. Denna lag skall visa på samtliga krav som ställs på en myndighet under hela processen med att hantera allmänna handlingar. Därmed betonas att ansvaret för att göra allmänna handlingar tillgängliga, så att medborgarna kan nyttja sin rätt till insyn, vilar på myndigheten i vars verksamhet handlingarna finns. Genom att bestämmelserna tas in i en gemensam lag blir regleringen neutral mellan hanteringen av allmänna handlingar som används i myndigheternas verksamhet och de handlingar som inte längre är direkt aktuella i verksamheten.

Det finns ett förslag om att 2 kap. tryckfrihetsförordningen från och med den 1 januari 2003 skall innehålla en ny bestämmelse som anger att grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras, samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar, skall meddelas i lag. Syftet med bestämmelsen är att betona dessa frågors betydelse för offentlighetsinsynen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Eftersom vårt förslag till en ny lag bl.a. har samma syfte, ligger det väl i linje med den pågående förändringen i tryckfrihetsförordningen.

Nedan redovisas några centrala frågor i vårt lagförslag.

Den nya lagens syften

I en portalparagraf i den nya lagen anges dess syften. Dessa är att tillgodose rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar (handlingsoffentlighet), skyddet för allmänna handlingar som en del av det nationella kulturarvet, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskning-

ens behov. I portalparagrafen anges vidare att myndigheterna skall registrera, organisera, bevara och i övrigt hantera sina allmänna handlingar så att dessa syften uppnås.

God offentlighetsstruktur

Vi föreslår att lagen skall innehålla en teknikneutral regel som beskriver vad som krävs av myndigheternas hantering av allmänna handlingar för att tillgodose offentlighetsprincipen. En sådan beskrivning måste hållas generell eftersom den skall tillämpas av många olika organ. I bestämmelsen föreslås att myndigheterna, när de organiserar sina handlingar, särskilt skall beakta att

1. allmänna handlingar skall kunna skiljas från andra handlingar,
2. medborgarnas rätt till insyn enligt tryckfrihetsförordningen skall säkerställas, samtidigt som ett fungerande sekretesskydd skall uppnås,
3. allmänna handlingar skall kunna lämnas ut med den skyndsamt som krävs enligt tryckfrihetsförordningen,
4. allmänna handlingar skall kunna presenteras med det innehåll som de hade när de kom in till myndigheten eller upprättades där och att det skall framgå om uppgifter ändrats eller tillförts handlingarna samt i så fall när,
5. handlingar som myndigheten använder och som tillför saksuppgift vid handläggning av ärenden eller andra processer skall knytas till övriga handlingar i ärendet,
6. allmänna handlingar som hör till ett ärende eller annan process skall kunna presenteras samlat så att de återger handläggningens gång,
7. det skall framgå när och enligt vilken bestämmelse allmänna handlingar skall gallras eller på annat sätt upphör att förvaras hos myndigheten,
8. allmänna handlingar inte skall innehålla onödiga förkortningar eller liknande som kan försvåra insynen enligt tryckfrihetsförordningen.

Registrering och beskrivning av allmänna handlingar

I den nya lagen samlas alla regler om registrerande och förtecknande av allmänna handlingar på ett ställe. På så sätt blir regelverket lättare att tillämpa både för tjänstemän hos myndigheterna och för enskilda som vill ha del av allmänna handlingar.

Vi föreslår att myndigheterna skall registrera allmänna handlingar eller hålla dem organiserade på samma sätt som i dag. Vidare skall myndigheterna föra ett register över de handlingsslag som finns i verksamheten. Myndigheterna skall också upprätta en beskrivning av sina allmänna handlingar.

Registret över handlingsslagen ersätter arkivförteckningen enligt arkivlagen medan beskrivningen av de allmänna handlingarna ersätter arkivbeskrivningen enligt arkivlagen och beskrivningen av ADB-register enligt sekretesslagen.

Med begreppet handlingsslag menar vi allmänna handlingar som genom sin anknytning till en viss typ av process, objekt eller funktion hos en myndighet kan föras samman under en benämning. Exempel på handlingsslag är styrelseprotokoll, brottmålsakter, eller patientjournaler från en viss klinik. Av registret över handlingsslag skall framgå handlingsslagens benämning, eventuell ytterligare beskrivning av innehållet, tidsomfattning, metoder för åtkomst och övriga uppgifter som behövs för förståelse av och åtkomst till handlingarna.

Avsikten med beskrivningen av myndighetens allmänna handlingar är att ge utomstående en överblick över de handlingar, både konventionella och elektroniska, som myndigheten har tillgång till. Den bör därför omfatta uppgifter om verksamhet och organisation samt om viktigare ärendeslag och deras samband med arkivbildningen.

Gallring

Gallring är den mest ingripande åtgärd myndigheter kan vidta när det gäller allmänna handlingar. Gallring innebär att information förstörs, dvs. åtgärden är oåterkallelig när den genomförs. Detta gäller inte bara vid ett fullständigt förstörande av en handling. Information kan också gå förlorad på grund av åtgärder som vidtas med handlingarna, t.ex. när information flyttas från en datateknisk lösning till en annan. För att väcka medvetandet om vad myndigheternas åtgärder med allmänna handlingar kan innebära för rätten

att ta del av allmänna handlingar, föreslår vi att begreppet gallring definieras i den nya lagen. Enligt definitionen avses med begreppet gallra att förstöra allmänna handlingar eller att vidta andra åtgärder med allmänna handlingar eller uppgifter i dessa som medför informationsförlust, förlust av möjliga informationssammanställningar, förlust av sökmöjligheter eller förlust av möjligheter att fastställa handlingarnas autenticitet (äkthet och ursprungligt skick).

Vad gäller gallring i övrigt motsvarar vårt förslag i sak arkivlagens regler.

Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter

I den nya lagen samordnas bestämmelserna som gäller upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter. Vi har ansett att det för dessa upptagningar, liksom i dag, finns behov av särskilda regler. Detta gäller bestämmelser om registrering av handlingar och handlingsslag, framställning och skydd av handlingarna samt övertagande och överlämnande av arkiv. Vi föreslår dessutom att det införs en bestämmelse beträffande gallring av denna typ av upptagningar.

Det är den myndighet som gör en handling tillgänglig för de andra myndigheterna som har praktisk möjlighet att uppfylla en registreringskyldighet för handlingen. Det bör därför endast vara denna myndighet som skall vara skyldig att registrera den.

Allmänna handlingar i en gemensam upptagning kan ingå i handlingsslag både hos myndigheter som för in uppgifter i upptagningen och myndigheter som använder upptagningen. Samtidigt kan samma handlingar ingå i handlingsslag som består av hela eller delar av den gemensamma upptagningen. I dag utgör de gemensamma upptagningarna arkiv endast hos en av myndigheterna, i första hand den som svarar för huvuddelen av upptagningen. Vi anser att det även i fortsättningen skall vara endast en myndighet som skall ta ansvar för upptagningen. För att undvika oklarhet om vilken myndighet detta skall vara anser vi att ett särskilt beslut härom måste fattas i varje enskilt fall. I praktiken blir det en fråga som får diskuteras och lösas redan i samband med planering av systemet.

När det gäller statliga myndigheter bör beslutet meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen föreslår.

Beträffande kommunala myndigheter bör beslutet meddelas av kommun- eller landstingsfullmäktige. Enligt en övergångsbestämmelse i förslaget får ansvaret för redan existerande upptagningar som är tillgängliga för flera myndigheter dock ligga kvar på den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen tills något annat bestämts. Detta innebär att beslut kan meddelas senare, t.ex. i samband med en mer övergripande översyn av reglerna för upptagningen.

Uppgifter om vilka gemensamma upptagningar som en myndighet har tillgång till är viktig information för förståelsen av myndighetens verksamhet och allmänna handlingar. Ansvaret för att redogöra för denna typ av upptagningar i myndighetens beskrivning av allmänna handlingar bör därför finnas för alla myndigheter som har tillgång till upptagningen.

Eftersom en upptagning samtidigt kan vara allmän handling hos flera myndigheter, krävs det i dag föreskrifter eller beslut om gallring för att någon av myndigheterna som inte fått skyldighet att ansvara för handlingen skall få gallra den. Vi föreslår i stället en generell bestämmelse om gallring för dessa myndigheter. En myndighet som har tillgång till information genom direktåtkomst kan därmed avbryta denna utan att göra sig skyldig till en otillåten gallring.

Överklagande och hemligstämpling

Av de bestämmelser som i dag är intagna i 15 kap. sekretesslagen har vi ansett att bestämmelserna om överklagande och hemligstämpling bör vara kvar i sekretesslagen. Bestämmelsen om hemligstämpel har nära anknytning till de materiella bestämmelserna om sekretess. Reglerna om överklagande måste enligt tryckfrihetsförordningen finnas i sekretesslagen.

Tillsyn

Till följd av vårt förslag kommer arkivmyndigheternas tillsyn även att omfatta frågor som i dag regleras i 15 kap. sekretesslagen. Detta innebär att tillsynen kommer att omfatta alla moment i myndigheternas hantering av allmänna handlingar. Skyddet för insynen och kulturarvet kommer därmed att stärkas.

Information och utbildning

Verklig insyn i den offentliga verksamheten förutsätter att medborgarna har kunskaper om sina rättigheter till insyn och information. All personal i offentlig förvaltning måste också ha kunskap om regelsystemet och förmåga att tillämpa det i sin verksamhet. Det pågår redan i dag ett omfattande arbete med att skapa förutsättningar för bra information om offentlighetsprincipen till medborgarna och utbildning för personal inom den offentliga förvaltningen. Myndigheter och organ som arbetar med dessa frågor är bl.a. Riksarkivet och landsarkiven, Statens kvalitets- och kompetensråd, Statskontoret, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Vi vill framhålla att det är ett ansvar för samtliga myndigheters ledning att se till att offentlighetsprincipen får genomslag i deras verksamhet. Av det följer ett ansvar för att personalens kunskaper om gällande regler är tillräckliga och används. Det innebär också ett ansvar för att se till att dessa frågor beaktas i samband med verksamhetens organisation och användningen av olika tekniska lösningar. Konkret betyder det bl.a. att ledningen har ett ansvar för att se till att tillgängligheten och insynsmöjligheterna, både på lång och kort sikt, inte påverkas negativt av organisationsändringar eller nya tekniska lösningar.

Summary

Background

Part of our assignment was to consider whether the separation of the provisions of chapter 15 of the Secrecy Act (1980:100) concerning the registration of official documents etc. and the provisions of the Public Records Act (1990:782) concerning the importance of recording documents for records management etc. is appropriate. Basically, these provisions serve the same purpose and partly overlap.

Public authorities' management of their documents is relevant to the question of access to official documents both in the short and the long term. To ensure the transparency that is the objective of the right of public access to official documents, the relevant provisions must be clear and easy to understand. Otherwise there is a risk of diminished legal certainty and administrative effectiveness and efficiency. Lack of clear legislation might also prejudice the establishment and preservation of a body of official documents that form part of our national cultural heritage.

To ensure that people can exercise their right of access to official documents, and that the provisions can easily be applied by the authorities, we consider it necessary to coordinate the current rules concerning authorities' management of official documents. This would eliminate overlapping rules and make the legislation more transparent, which would benefit both the implementing authorities and individuals.

The authorities' compliance with their obligations must not be determined by their choice of technical solutions. Measures must be taken to make it possible to apply the rules in a different technological environment. The aim should therefore be to ensure that the rules concerning the management of official documents are as technology-neutral as possible.

Furthermore, familiarity with the rules guaranteeing the right of access to official documents is essential if they are to have the desired effect. This applies to all levels of public administration. Familiarity with the rules is necessary both in connection with decisions to purchase new computer systems and decisions to release official documents. Persons who wish to see official documents also need to know about the procedure for searching for documents and information kept by the authorities. This makes it necessary to raise awareness, both in public administration and among the public, about the rules concerning the right of access to official documents.

Our proposals

A new Act concerning the management of official documents

We propose that the provisions of chapter 15 of the Secrecy Act (1980:100) and the provisions of the Public Records Act (1990:782) be integrated into a new Act: the Management of Official Documents Act. This Act should set out all the requirements to be met by public authorities throughout the process of handling official documents. This would make it clear that it is the authority that uses the documents in its activities that must make official documents available so that citizens can exercise their right of access. Bringing the provisions together in a separate Act would ensure that they are neutral with respect to the management of official documents that are used by an authority and of documents that are no longer of immediate relevance to its activities.

It has been proposed that a new provision be inserted in chapter 2 of the Freedom of the Press Act as of January 1 2003 to the effect that basic provisions relating to the preservation, deletion and other disposal of official documents must be issued in a statutory instrument. The purpose of this provision would be to emphasize the importance of these matters in the context of the right of public access guaranteed in chapter 2 of the Freedom of the Press Act. Since one of the purposes of the new Act proposed by us is the same, it is well in line with the ongoing amendment of the Freedom of the Press Act.

Some of the main elements of the proposed Act are presented below.

Purposes of the new Act

These purposes are set out in the introductory section of the new Act. They are to safeguard the right of access to official documents laid down in the Freedom of the Press Act, to protect official documents that are part of the national cultural heritage, to meet the need of information for judicial and administrative purposes, and to satisfy research needs. The section also stipulates that public authorities must register, organize, keep and otherwise manage their official documents in such a way as to achieve these purposes.

A good public access structure

We propose that the Act should contain a technology-neutral rule specifying requirements with respect to the authorities' management of official documents in order to safeguard the right of access to official documents. Such a specification must be made in general terms, since it will be applied by many different bodies. The proposed provision would require authorities, in connection with the organization of their documents, to ensure:

1. that official documents must be kept separate from other documents;
2. that citizens can exercise their right of access under the Freedom of the Press Act, while ensuring necessary confidentiality;
3. that official documents shall be released with the promptness required under the Freedom of the Press Act;
4. that the content of official documents must be presented in the form in which when they were received or drawn up by the authority and that any alterations or additions are recorded, together with the date;
5. that documents used by an authority as a source of information in connection with the handling of cases or other procedures are linked to other documents relating to the case;
6. that official documents associated with a case are presented in collected form so as to indicate the progress of the procedure;
7. that it is clear when and under which provision official documents should be deleted from the records or should otherwise cease to be kept by the authorities;

8. that official documents do not contain unnecessary abbreviations or other items that might obstruct access within the meaning of the Freedom of the Press Act.

Registration and description of official documents

In the new Act, all rules concerning the registration and listing of official documents will be gathered together in one place. This will make it easier both for authority officials and for individuals desiring access to official documents to apply the rules.

We propose that public authorities should register or organize official documents in the same way as today. Authorities should also keep a register of the document types that occur in their activities and prepare a description of their official documents.

The register of document types should replace the list of records required under the Public Records Act (1990:782), while the description of official documents should replace the description of records under that Act and the description of computer records under the Secrecy Act.

The term 'document types' means official documents which, due to their association with a certain type of procedure, subject matter or function of an authority, can be assigned to a particular type. Minutes of board meetings, criminal case files and patients' case records from a specific department are some examples of document types. The register of document types should include data on the names of the document types, a more detailed description of the content where applicable, the relevant period, the method of access and other data that may be necessary to understand and access the documents.

The purpose of the description of authorities' official documents is to give other parties an overview of the documents, in both paper and electronic form, to which an authority has access. It should therefore include information about the authority's activities and organization and about the main types of cases and their implications for record creation.

Deletion

Deletion is the most drastic measure can be taken by authorities with respect to official documents. The result of deleting a

document is irrevocable since the information is destroyed once the measure has been taken. This applies not only to complete destruction of a document. Information can also be lost due to the handling of documents, for example transfers of files from one computer platform to another. In order to raise awareness of the impact of authorities' handling of official documents on the right of access, we propose that the term 'deletion' be defined in the new Act. According to the proposed definition, deletion means the destruction of official documents or other handling of official documents or data in them that leads to loss of information, loss of any aggregated information, loss of search facilities or loss of the possibility of establishing the authenticity (genuineness and original state) of a document.

As regards other aspects of the deletion of documents, our proposal is consistent with the rules of the Public Records Act (1990:782).

Automated data processing records that constitute official documents and are available to several authorities

The provisions relating to automated data processing records that constitute official documents and are available to several authorities are coordinated in the new Act. In our opinion, special rules should apply to such records, as is the case today. This applies to the provisions concerning registration of documents and document types, production and protection of documents and the transfer of archives. We also propose introducing a provision concerning the deletion of such records.

The authority that makes a document available to the other authorities is the only one that can meet the registration requirement for the document. It should therefore be the only authority that is required to register it.

Official documents in joint records may be of a type used both by authorities that enter data in the records and by authorities that retrieve data from them. The same documents may belong to document types that consist of joint records, wholly or in part. At present, only one authority, normally the one that is responsible for most of the content, is the custodian of a joint record. In our view, a single authority should continue to be responsible for such a record. To avoid uncertainty as to which authority has custodial responsibility, we propose that a decision on this matter should be

taken in each individual case. In practice, this issue will have to be discussed and solved well in advance, in connection with the planning of the system.

In the case of government agencies, the decision should be taken by the Government or the authority appointed by the Government. In the case of local authorities and county councils, the decision should be taken by the municipal council or the county council assembly. However, under a transitional provision in the proposed Act, responsibility for existing joint records should remain with the authority that is responsible for most of the content until a decision is taken to the contrary. This means that decisions can be taken later, for example in connection with a comprehensive review of the rules relating to the record.

Information about the records to which an authority has access is important for an understanding of the authority's activities and the official documents that are in use there. All authorities to which the record is available should be responsible for including this type of record in their descriptions of official documents.

Since a record can also be an official document that is available to several authorities, regulations or decisions on deletion are currently necessary to allow an authority that is not the custodian to delete the document. We propose instead that a general provision be introduced to allow these authorities to delete documents. This would make it possible, in the case of an authority that has direct access to information, to discontinue its access, thus avoiding unauthorized deletion of documents.

Appeals and classification of documents

Of the provisions currently contained in chapter 15 of the Secrecy Act, we consider that the provisions relating to appeals and classification should remain in the Secrecy Act. The provisions on classification are closely linked to the material provisions on secrecy. As regards the rules concerning appeals, these must, pursuant to the Freedom of the Press Act, be contained in the Secrecy Act.

Supervision

We propose that the archive authorities' supervisory responsibility should be extended to matters that are currently governed by chapter 15 of the Secrecy Act. This means that they would exercise supervision over all aspects of the authorities' management of official documents. This would strengthen the protection of both public access and the cultural heritage.

Information and training

Real transparency in public administration is only possible if citizens are aware of their right to access and information. All public administration staff must also be familiar with the rules and capable of applying them in their activities. Major efforts are already being made to provide citizens with the necessary information about public access to official documents and to train public administration staff. Among the authorities and public bodies involved in these efforts today are the National Archives and the Regional Archives, the National Council for Quality and Development, the Swedish Association of Local Authorities and the Swedish Federation of County Councils.

We wish to point out that it is the responsibility of all public authority executives to see to it that they provide access to official documents. This means that they are also responsible for ensuring that their staff are sufficiently familiar with the rules in force and that they apply this knowledge. In addition, they are responsible for ensuring that these matters are taken into account in connection with the organization of each authority's activities and the use of various technical solutions. In practice, this means that the executive is responsible for ensuring, both in the short and the long term, that the right of access is not affected by organizational changes or new technical solutions.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om hantering av allmänna handlingar

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

1 kap. Grundläggande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Denna lag syftar till att tillgodose

1. rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar (handlingsoffentlighet),
2. skyddet för allmänna handlingar som en del av det nationella kulturarvet,
3. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
4. forskningens behov.

Myndigheterna skall registrera, organisera, bevara och i övrigt hantera sina allmänna handlingar så att lagens syften uppnås.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag innehåller bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs hantering av allmänna handlingar (2 kap.), handläggning vid utlämnande av allmänna handlingar och service-skyldighet (3 kap.). Lagen innehåller också bestämmelser om arkivmyndigheterna och deras uppgifter (4 kap.).

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämföras riksdagen och beslutande kommunal församling. Det gäller dock inte vid tillämpningen av 2 kap. 9 - 13 §§, 14 § första och andra stycket och 4 kap.

Denna lag, utom bestämmelserna i 2 kap. 11 - 13 §§ och 4 kap. 7 - 9 §§, tillämpas också på

1. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring, och

2. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

3 § Med statliga myndigheter jämställs i denna lag

1. sådana organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) när det gäller allmänna handlingar i den verksamhet som avses i bilagan till sekretesslagen, och

2. allmänna försäkringskassor.

4 § Med kommunala myndigheter jämställs i denna lag sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).

Definitioner

5 § I denna lag avses med
arkiv en myndighets allmänna handlingar,

gallra förstöra allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar, eller vidta andra åtgärder med allmänna handlingar eller uppgifter i dessa, som medför

- informationsförlust,
- förlust av möjliga informationssammanställningar,
- förlust av sökmöjligheter, eller
- förlust av möjligheter att fastställa handlingarnas autenticitet.

handlingsslag allmänna handlingar som genom sin anknytning till en viss typ av process, objekt eller funktion hos en myndighet kan föras samman under en benämning, exempelvis styrelseprotokoll, akter i brottmål eller patientjournaler från en viss klinik.

2 kap. Myndigheters hantering av allmänna handlingar

God offentlighetsstruktur

1 § Myndigheter skall ta hänsyn till handlingsoffentligheten när de organiserar sina allmänna handlingar. De skall särskilt beakta att

1. allmänna handlingar skall kunna skiljas från andra handlingar,

2. medborgarnas rätt till insyn enligt tryckfrihetsförordningen skall säkerställas, samtidigt som ett fungerande sekretesskydd skall uppnås,

3. allmänna handlingar skall kunna lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen,

4. allmänna handlingar skall kunna presenteras med det innehåll som de hade när de kom in till myndigheten eller upprättades där och att det skall framgå om uppgifter ändrats eller tillförts handlingarna samt i så fall när,

5. handlingar som myndigheten använder och som tillför sakuppgift vid handläggning av mål, ärenden eller i andra processer skall knytas till övriga handlingar i målet, ärendet eller processen,

6. allmänna handlingar som hör till ett mål, ärende eller annan process skall kunna presenteras samlat så att de återger handläggningens eller processens gång,

7. det skall framgå när och enligt vilken bestämmelse allmänna handlingar skall gallras eller på annat sätt upphör att förvaras hos myndigheten,

8. allmänna handlingar inte skall innehålla onödiga förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra insynen enligt tryckfrihetsförordningen.

Registrering av allmänna handlingar

2 § Allmänna handlingar skall registreras utan dröjsmål när de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls organiserade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in till eller upprättats.

Är det uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas organiserad.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i be-

tydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras enligt första stycket.

I 16 § 1 finns särskilda bestämmelser om registrering av upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter.

- 3 § Vid registrering enligt 2 § skall registret innehålla
1. datum, då handlingen kom in eller upprättades,
 2. beteckning som handlingen får vid registreringen,
 3. uppgifter om vem handlingen har kommit in från eller vem den har expedierats till,
 4. kort sammanfattning av det som handlingen rör.

Uppgifter enligt första stycket 3 eller 4 skall utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret skall kunna visas för allmänheten.

Regeringen får meddela föreskrifter om att andra stycket inte skall tillämpas för visst register. Sådana föreskrifter får meddelas om en tillämpning av andra stycket skulle omfatta flertalet av de i registret angivna handlingarna.

4 § Bestämmelser om hemligstämpel finns i 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100).

Registrering av handlingsslag

5 § En myndighet skall så snart som möjligt registrera de handlingsslag som finns i verksamheten när de uppkommer.

Registret skall innehålla

1. handlingsslagets benämning,
2. en kort sammanfattning av informationen i handlingsslaget,
3. uppgift om när handlingsslaget påbörjades och när det avslutats,
4. metoder för åtkomst, och
5. övriga uppgifter som behövs för förståelse av handlingsslaget.

Beskrivning av myndighetens allmänna handlingar

6 § Myndigheten skall upprätta en beskrivning som ger information om

1. myndighetens organisation och verksamhet,
2. sambandet mellan myndighetens verksamhet och viktigare handlingsslag,
3. vilka arkiv myndigheten tagit emot,
4. vilka uppgifter som regelbundet hämtas från eller lämnas till andra samt hur och när detta sker,
5. rätt till försäljning av personuppgifter,
6. sökingångar i myndighetens allmänna handlingar och andra arkiv som myndigheten tagit emot,
7. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen skall tillämpa på uppgifter i sina handlingar,
8. bestämmelser om gallring,
9. tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten,
10. vem hos myndigheten som skall lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter.

Framställning och skydd av allmänna handlingar

7 § Vid framställning av allmänna handlingar skall myndigheterna använda medel och metoder som är lämpliga med hänsyn till att handlingarna skall kunna läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas under den tid som de skall bevaras.

8 § Myndigheten skall skydda allmänna handlingar mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.

Utlåning av allmänna handlingar

9 § En myndighet får låna ut allmänna handlingar till andra myndigheter för tjänsteändamål.

Statliga myndigheter får låna ut allmänna handlingar för annat ändamål om det sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Kommunala myndigheter får låna ut allmänna handlingar för annat ändamål om det sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelats av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige kan besluta att arkivmyndigheten skall meddela sådana föreskrifter.

Gallring och annat avhändande

10 § Myndigheter får enligt denna lag avhända sig allmänna handlingar genom

1. gallring (14 och 15 §§),
2. att de övertas av arkivmyndighet (4 kap. 6 §), eller
3. att de överlämnas till arkivmyndighet (4 kap. 7 och 8 §§).

11 § Statliga myndigheter får även avhända sig allmänna handlingar genom återlämnande, eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller
2. särskilt beslut av regeringen.

12 § Kommunala myndigheter får även avhända sig allmänna handlingar genom återlämnande, eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller
2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige.

Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige kan besluta att arkivmyndigheten skall fatta beslut enligt första stycket 2.

13 § En myndighet kan lämna tillbaka allmänna handlingar som den fått som lån utan stöd av bestämmelse eller beslut som avses i 11 eller 12 §§.

14 § Statliga myndigheter får endast utföra gallring som anges i lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Kommunala myndigheter får endast utföra gallring som anges i lag eller föreskrift som meddelas av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Kommunfullmäktige och landstings-

fullmäktige kan besluta att arkivmyndigheten skall meddela föreskrift om gallring.

Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning, gäller dessa bestämmelser.

15 § Vid gallring skall beaktas att de handlingar som återstår skall kunna tillgodose de syften som anges i 1 kap. 1 §.

Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter

16 § För upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter, gäller

1. att de skall registreras enligt 2 § endast av den myndighet som gjort upptagningen tillgänglig för övriga myndigheter,

2. att skyldigheterna enligt 5, 7 och 8 §§ skall fullgöras av den av myndigheterna som anges i beslut enligt andra stycket,

3. att de får gallras hos de myndigheter som inte avses med beslut enligt andra stycket, och

4. att de omfattas av 4 kap. 6 – 9 §§ endast hos den myndighet som anges i beslut enligt andra stycket.

Beslut om vilken statlig myndighet som skall fullgöra skyldigheter enligt första stycket 2 och 4 meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer och för kommunala myndigheter av kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige kan besluta att arkivmyndigheten skall meddela sådana beslut.

3 kap. Utlämnande av allmänna handlingar, serviceskyldighet m.m.

Utlämnande av allmän handling

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

2 § Om en anställd vid myndigheten har ansvar för en allmän handling, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, skall han eller hon i första hand pröva frågan om handlingen skall lämnas ut till den sökande. I tveksamma fall bör den anställde låta myndigheten pröva frågan, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Frågan om utlämnande skall prövas av myndigheten om

1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att röja innehållet eller annars använda handlingen, och

2. sökanden begär sådan prövning.

Sökanden skall få information om möjligheten att begära sådan prövning och att det krävs beslut av myndigheten för att avgörandet skall kunna överklagas.

Utlämnande av uppgift

3 § En myndighet skall på begäran av en enskild sökande lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten. Skyldigheten gäller inte om uppgiften är sekretessbelagd eller om arbetets behöriga gång hindras.

I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling.

4 § En myndighet skall på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över. Skyldigheten gäller inte om uppgiften är sekretessbelagd eller om arbetets behöriga gång hindras.

Service och upplysningar beträffande automatiserad behandling

5 § En myndighet skall på begäran ge en enskild sökande tillfälle att själv använda tekniskt hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatiserad behandling. Sådan skyldighet gäller inte, om det innebär att sökanden får tillgång till upptagning som inte är allmän handling hos myndigheten. Skyldigheten gäller inte heller om bestämmelser om sekretess hindrar det, om det finns risk för förvanskning eller förstöring eller om arbetets behöriga gång hindras.

6 § En myndighet skall, på begäran lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptag-

ningar för automatiserad behandling som är allmänna handlingar hos myndigheten. Skyldigheten gäller inte i den utsträckning arbetets behöriga gång hindras.

Bestämmelser om överklagande

7 § En myndighets beslut att avslå en begäran enligt 5 § får överklagas på det sätt som anges i 15 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100).

Av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen framgår att ett beslut om att inte lämna ut handling eller lämna ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att röja innehållet eller annars använda det, får överklagas. Närmare bestämmelser om överklagande finns i 15 kap. 7-10 §§ sekretesslagen.

4 kap. Arkivmyndigheterna och deras uppgifter

Tillsyn

1 § För tillsyn över att denna lag följs skall det finnas arkivmyndigheter inom statlig och kommunal förvaltning.

Arkivmyndigheterna skall inte ha tillsyn över riksdagen och beslutande kommunala församlingar. Arkivmyndigheterna skall inte heller ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.

Statliga arkivmyndigheter

2 § Regeringen bestämmer vilka arkivmyndigheter som skall finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna.

3 § De statliga arkivmyndigheterna skall också ha ansvar för tillsynen över

1. sådana enskilda organ som avses i 1 kap. 2 § tredje stycket 1 om organet förvarar ett statligt arkiv, och
2. sådant organ som avses i 1 kap. 2 § tredje stycket 2.

Kommunala arkivmyndigheter

4 § Kommunfullmäktige utser arkivmyndighet för kommunen och landstingsfullmäktige utser arkivmyndighet för landstinget.

Om ingen arkivmyndighet har utsetts, är kommunstyrelsen arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget.

5 § Den kommunala arkivmyndigheten skall ha ansvar för tillsynen över

1. sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100), och

2. sådana enskilda organ som avses i 1 kap. 2 § tredje stycket 1 om organet förvarar ett kommunalt arkiv.

Bestämmer flera kommuner eller landsting tillsammans i en sådan juridisk person som anges i första stycket 1, skall arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen bestämt genom avtal, ha ansvar för tillsynen.

Övertagande av arkiv eller del av arkiv

6 § En arkivmyndighet har rätt att ta över arkiv eller del av arkiv från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagande kan ske både efter överenskommelse och på grund av ensidigt beslut från arkivmyndigheten.

När en arkivmyndighet har tagit över arkiv eller del av arkiv från en annan myndighet, övergår hela ansvaret för materialet till arkivmyndigheten.

Överlämnande av arkiv

7 § Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, skall myndighetens arkiv lämnas över till en arkivmyndighet inom tre månader. Det gäller inte om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

I lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring finns bestämmelser om förvaring av statliga myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall. Bestämmelser om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar

till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

8 § Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, skall myndighetens arkiv lämnas över till arkivmyndigheten inom tre månader. Det gäller inte om kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har beslutat något annat.

I lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring finns bestämmelser om förvaring av kommunala myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall.

9 § När ett arkiv har lämnats över till en arkivmyndighet enligt 7 § första stycket eller 8 § första stycket övergår hela ansvaret för materialet till arkivmyndigheten.

Kommunala föreskrifter

10 § Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om hanteringen av allmänna handlingar och arkiv inom kommunen respektive landstinget, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004, då arkivlagen (1990:782) upphör att gälla.
2. Om det i lag eller annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.
3. Föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av arkivlagen och som gäller när denna lag träder i kraft skall anses meddelade enligt denna lag.
4. Beträffande handlingsslag som finns i en myndighets verksamhet när denna lag träder i kraft, skall registrering av

handlingsslag vara genomförd senast vid utgången av år 2005.

5. Om det föreligger särskilda skäl får regeringen medge längre anstånd med registrering av handlingsslag än som anges i 4, dock längst till utgången av år 2007.
6. Den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter och som finns när denna lag träder i kraft, skall fullgöra skyldigheter enligt 2 kap. 16 § 2 och 4 tills beslut enligt 2 kap. 16 § andra stycket meddelats.

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

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)

dels att 15 kap. 1, 2, 4, 5 och 12 – 14 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 15 kap. 3, 6 – 11 §§ och rubriken till 15 kap. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

15 kap. Bestämmelser om hemligstämpel och överklagande

3 §

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

Har genom förordning meddelats föreskrift att fråga om utlämnande till enskild av allmän handling, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, får prövas endast av

Om det kan antas att en uppgift i allmän handling inte kan lämnas ut därför att den omfattas av sekretess, får myndigheten anmärka detta genom en särskild anteckning. En sådan anteckning skall innehålla

1. beteckningen hemlig,
2. tillämplig bestämmelse,
3. datum då anteckningen gjordes, och
4. den myndighet som har gjort anteckningen.

Om utlämnande till en enskild sökande av en allmän handling, som är av synnerlig

¹ Förslaget till Lag om ändring i sekretesslagen innehåller omfattande ändringar i förhållande till den nuvarande lydelsen. Vi har därför, för att öka läsbarheten, avstått från att markera ändringarna med kursiverad text.

viss myndighet, skall handling som avses med sådan föreskrift så snart det kan ske försees med anteckning enligt första stycket. Anteckningen skall innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om utlämnande.

betydelse för rikets säkerhet, enligt förordning endast får prövas av en viss myndighet, skall anteckning enligt första stycket så snart möjligt göras på handlingen. Anteckningen skall innehålla uppgift om vilken myndighet som skall pröva frågan om utlämnande.

6 §

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

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

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

beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

7 §

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

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

Beslut av en myndighet om att inte lämna ut en handling till en enskild sökande eller att lämna ut en allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att röja eller på annat sätt använda innehållet, får överklagas av den sökande på det sätt som anges i 9 och 10 §§.

Beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen och Regeringsrätten kan inte överklagas.

Beträffande beslut av myndighet som lyder under riksdagen finns det särskilda bestämmelser om överklagande.

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

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

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

8 §

Beslut varigenom myndighet har avslagit annan myndighets begäran att få ta del av handling eller på annat sätt få del av uppgift får överklagas i samma ordning som gäller i fråga om överklagande enligt 7 §. Överklagandet görs hos regeringen, om beslutet har meddelats av en statlig myndighet och överklagas av en annan statlig myndighet.

Första stycket gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen eller regeringsrätten.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelse som avviker från föreskrifterna i första stycket, gäller den bestämmelsen.

I fråga om beslut som har meddelats av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

Beslut av en myndighet om att avslå en annan myndighets begäran om att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift får överklagas av den sökande myndigheten på det sätt som anges i 9 och 10 §§.

Beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen och Regeringsrätten kan inte överklagas.

Beträffande beslut av myndighet som lyder under riksdagen finns det särskilda bestämmelser om överklagande.

Om det i lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från första stycket, gäller den bestämmelsen.

9 §

Nuvarande lydelse

Myndighet som i sin verksamhet använder automatisk databehandling skall ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Därvid skall myndigheten särskilt beakta

1. att allmänna handlingar bör hållas åtskilda från andra handlingar,

2. att skyddet av sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras,

3. att uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen,

4. att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

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

Föreslagen lydelse

Beslut som enligt 7 och 8 §§ får överklagas, skall överklagas till kammarrätt, om inte annat framgår av följande uppställning.

<i>Beslut som fattas av</i>	<i>och som gäller</i>	<i>skall överklagas till</i>
en kammarrätt		Regeringsrätten
en tingsrätt	handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet	hovrätten
en hovrätt	handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet	Högsta domstolen
en statlig myndighet	en annan statlig myndighets begäran	regeringen

ett statsråd

regeringen

10 §

Myndighet skall på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte anses som allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

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

Vid överklagande av beslut enligt 7 eller 8 §§ av sådana organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket eller 9 § tillämpas bestämmelserna om överklagande i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223). Vid överklagande av en tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande av beslut.

11 §

Varje myndighet skall för allmänheten hålla tillgänglig beskrivning av de register, förteckningar eller andra anteckningar hos myndigheten som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB-register). Sådan skyldighet föreligger dock inte i fråga om

I lagen (2003:xx) om hantering av allmänna handlingar finns bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs hantering av allmänna handlingar, handläggning vid utlämnande av allmänna handlingar och serviceskyldighet.

ADB-register som inte till någon del anses som allmän handling hos myndigheten. Myndigheten är inte heller skyldig att tillhandahålla beskrivning som uppenbarligen skulle vara av ringa betydelse för enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheten.

Beskrivning som avses i första stycket skall ge upplysning om

1. ADB-registrets benämning,
2. ADB-registrets ändamål,
3. vilka typer av uppgifter i ADB-registret som myndigheten har tillgång till och på vilket sätt dessa uppgifter normalt inhämtas,
4. hos vilka andra myndigheter ADB-registret är tillgängligt för överföring till läsbar form,
5. vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskild själv kan få utnyttja hos myndigheten,
6. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen skall tillämpa på uppgifter i ADB-registret,
7. vem som hos myndigheten kan lämna närmare upplysningar om ADB-registret och dess användning i myndighetens verksamhet,
8. rätt till försäljning av personuppgifter.

I beskrivningen skall dock uppgift enligt andra stycket

utelämnas, om det behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

3 Förslag till Lag om ändring i patientjournallagen (1985:562)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om patientjournallagen (1985:562) att 8 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

En journalhandling skall bevaras minst tre år efter det den sista uppgiften fördes in i handlingen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att vissa slags journalhandlingar skall bevaras minst tio år. Om bevarande av journalhandlingar som tagits om hand efter beslut av socialstyrelsen finns det särskilda föreskrifter i 12 § andra stycket.

För journalhandlingar som utgör allmän handling gäller, med de undantag som följer av första stycket, *arkivlagen (1990:782)* samt de bestämmelser som meddelas med stöd av *arkivlagen*.

En journalhandling skall bevaras minst tre år efter det den sista uppgiften fördes in i handlingen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att vissa slags journalhandlingar skall bevaras minst tio år. Om bevarande av journalhandlingar som tagits om hand efter beslut av socialstyrelsen finns det särskilda föreskrifter i 12 § andra stycket.

För journalhandlingar som utgör allmän handling gäller, med de undantag som följer av första stycket, *lagen (2003:xx) om hantering av allmänna handlingar* samt de bestämmelser som meddelas med stöd av *den lagen*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

4 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 3 kap. 29 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 29 §

Föreskrifter om *kommunala arkiv* finns i *arkivlagen (1990:782)*.

Föreskrifter om *hanteringen av allmänna handlingar inom kommuner och landsting* finns i *lagen (2003:xx) om hantering av allmänna handlingar*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring att 4 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Bestämmelser om enskilda organs *vård* av allmänna handlingar och om arkivmyndigheters tillsyn *av dessa organs arkiv* finns i *arkivlagen (1990:782)*.

Bestämmelser om enskilda organs *hantering* av allmänna handlingar och om arkivmyndigheters tillsyn *därav* finns i *lagen (2003:xx) om hantering av allmänna handlingar*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

6 Förslag till Lag om ändring i lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen att 16 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Uppgifter som har utgått ur registret skall arkiveras enligt *arkivlagen (1990:782)*.

Uppgifter som har utgått ur registret skall arkiveras enligt *lagen (2003:xx) om hantering av allmänna handlingar*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1997:614) om kommunal redovisning att 11 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Dokument, mikroskrift och maskinläsbara medier som används för att bevara räkenskapsinformation skall vara varaktiga och lätt åtkomliga. De skall minst bevaras fram till och med det tionde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. I övrigt gäller bestämmelserna i *arkivlagen (1990:782)* för dessa handlingar. De skall både före och efter bokföringen förvaras ordnade och på ett betryggande och överskådligt sätt.

Maskinutrustning och system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen i den form som anges i 10 § första stycket 1 eller 2 skall hållas tillgängliga under hela den tid som anges i första stycket.

Dokument, mikroskrift och maskinläsbara medier som används för att bevara räkenskapsinformation skall vara varaktiga och lätt åtkomliga. De skall minst bevaras fram till och med det tionde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. I övrigt gäller bestämmelserna i *lagen (2003:xx) om hantering av allmänna handlingar* för dessa handlingar. De skall både före och efter bokföringen förvaras ordnade och på ett betryggande och överskådligt sätt.

Maskinutrustning och system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen i den form som anges i 10 § första stycket 1 eller 2 skall hållas tillgängliga under hela den tid som anges i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

8 Förslag till Lag om ändring i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring m.m.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring m.m. att 2 och 4 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar skall senast den 31 mars 2000 överlämnas till en statlig arkivmyndighet.

I *arkivlagen (1990:782)* finns bestämmelser om överlämnande i vissa fall av kyrkokommunala myndigheters arkiv till arkivmyndighet.

Allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar skall senast den 31 mars 2000 överlämnas till en statlig arkivmyndighet.

I *lagen (2003:xx) om hantering av allmänna handlingar* finns bestämmelser om överlämnande i vissa fall av kyrkokommunala myndigheters arkiv till arkivmyndighet.

4 §

Bestämmelser om *vården* av allmänna handlingar och om arkivmyndigheternas tillsyn finns i *arkivlagen (1990:782)*.

Bestämmelser om *hantering* av allmänna handlingar och om arkivmyndigheternas tillsyn finns i *lagen (2003:xx) om hantering av allmänna handlingar*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

1 Uppdraget

1.1 Våra direktiv och bakgrunden till arbetet

En del av vårt uppdrag är att göra en allmän översyn av sekretesslagen.¹ Vi skall lämna förslag till förbättringar av lagen, t.ex. genom att onödiga bestämmelser upphävs och att den görs mer överskådlig. I detta sammanhang skall övervägas 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 registrerings betydelse för arkivvården m.m.

Redan i den utredning som låg till grund för regeringens förslag till ny arkivlag, antyddes att det kunde bli aktuellt att överväga en samordning av reglerna i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen.² Tanken fördes på nytt fram av Datalagskommittén år 1997.³ Kommittén angav som skäl för en samordning att bestämmelserna i huvudsak fyller samma syften samt överlappar varandra så att det kan ifrågasättas vilka regler som primärt bör ses som arkivregler respektive regler rörande offentlighetsinsyn. Vidare bedömde kommittén att reglerna i 15 kap. sekretesslagen i viss mån hade motsatt syfte till övriga regler i sekretesslagen. Sekretesslagen innehåller regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Reglerna i 15 kap. sekretesslagen syftar dock till att tillgodose intresset av insyn i allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda.

Inom Riksarkivet bedrivs sedan några år ett projekt benämnt "Informationstekniken och dess påverkan på arkivens offentlighet" (INFOTEK). Ett delprojekt (INFOTEK-RED) har till uppdrag att lämna förslag till nya former för redovisning av arkiv. I detta arbete skall hänsyn tas till utvecklingen inom informations-

¹ Dir. 1998:32

² Öppenhet och minne – Arkivens roll i samhället (SOU 1988:11) s. 192

³ Integritet Offentlighet Informationsteknik (SOU 1997:39) s. 587f

teknik, administration och lagstiftning. Projektet bedömde under arbetet med ett förslag till en ny modell för arkivredovisning att den föreslagna modellen inte kunde genomföras inom ramen för gällande regler i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen, och att en samordning av bestämmelserna skulle kunna underlätta införandet av modellen. Som en följd av att frågan uppmärksammats i våra direktiv, gav Riksarkivet INFOTEK-RED-projektet i uppdrag att utveckla sina tankar om problemen med nuvarande lagstiftning och behovet av en samordning av bestämmelserna i arkivlagen och sekretesslagen.⁴

För närvarande pågår i riksdagen beslutsprocessen för att från och med den 1 januari 2003 bl.a. föra in en ny bestämmelse i tryckfrihetsförordningen.⁵ Enligt denna skall grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag. Syftet med bestämmelsen är att betona arkivreglernas betydelse för offentlighetsinsynen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.⁶

I vårt förra delbetänkande⁷ gjorde vi den bedömningen att 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.

Vi lyfte i delbetänkandet fram vissa specifika frågeställningar.

- Behövs bestämmelserna i 15 kap. 9 § 4 och 14 § sekretesslagen som komplement till generellt gällande och teknikneutrala regler om dokumentationsskyldighet och om allmänna handlingars bevarande?⁸

⁴ Insyn i medborgarnas tjänst – Samordning av vissa bestämmelser i arkivlagen, 15 kap. sekretesslagen m.m., PM från INFOTEK-RED-projektet

⁵ Prop. 2001/02:70, bet. 2001/02:KU17; ett andra beslut av riksdagens planeras komma den 13 november 2002

⁶ Prop. 2001/02:70 s. 36

⁷ Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) s. 242f

⁸ SOU 2001:3 s. 246

- Kan reglerna om arkivredovisning integreras med övriga bestämmelser om instrument för sökning och beskrivning av myndigheternas allmänna handlingar?⁹
- Kan sekretesslagens och arkivlagens regler om god offentlighetsstruktur samordnas?¹⁰
- Behöver skillnaden mellan åtgärder som är grund för arkivvården och åtgärder som är arkivvård finnas kvar?¹¹

I detta delbetänkande kommer vi att lämna förslag till en samordnad reglering. Vi kommer i samband med det att närmare belysa angivna frågeställningar.

Regeringen beslutade den 21 december 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över vissa arkivfrågor (Arkivutredningen).¹² Ett viktigt syfte med det utredningsarbetet är att föreslå åtgärder som underlättar för nya grupper att använda arkiven och som förbättrar arkivens tillgänglighet. Utredningen skall vidare bl.a. se över förhållandet mellan statlig och kommunal arkivhantering och vad som behövs för att arkivmyndigheterna skall kunna anpassas till ny teknik. Utredningen överlämnade den 26 september 2002 sitt betänkande *Arkiv för alla – nu och i framtiden* (SOU 2002:78) till regeringen.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet med denna del av vårt uppdrag inleddes i början av år 2002.

För att få en uppfattning om hanteringen av allmänna handlingar och frågeställningarna kring detta, gjorde sekretariatet ett antal studiebesök. Studiebesöken gällde en central statlig myndighet, Riksförsäkringsverket, en regional statlig myndighet, Länsarbetsnämnden i Skåne län, ett landsting, Region Skåne, och en kommunal myndighet, Stadsbyggnadskontoret i Malmö kommun. Sekretariatet deltog också en dag under arkivveckan i Lund år 2002.

Sekretariatet har vidare vid flera tillfällen diskuterat olika frågor med företrädare för Riksarkivet och med Landstingsförbundets respektive Svenska Kommunförbundets experter i arkivfrågor. Sekretariatet har också samrått med Arkivutredningens sekreterare. I samband med ett studiebesök hos det finska justitiedepartemen-

⁹ ibid s. 248

¹⁰ ibid s. 249

¹¹ ibid s. 251

¹² Dir. 2000:104

tet diskuterades bl.a. frågor kring hanteringen av allmänna handlingar.

1.3 Redovisningen i betänkandet

I de inledande kapitlen redovisar vi bakgrunden till våra förslag. I kapitel 2 finns en kortfattad beskrivning av tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet, reglerna i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen. Trots att dessa regler diskuterats ofta i olika betänkanden, däribland vårt förra delbetänkande, har vi bedömt att det fyller ett syfte att på nytt kort redogöra för dessa. På så sätt redovisas bakgrunden i ett sammanhang med våra förslag.

I kapitel 3 finns en kortfattad utblick mot några andra länders, EU:s och Europarådets lösningar när det gäller allmänna handlingar. I kapitel 4 sammanfattar vi de diskussioner kring samordningen av 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen, som vi diskuterade i vårt förra delbetänkande (se även avsnitt 1.1).

Kapitel 5 innehåller våra överväganden beträffande frågan om samordning av 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen. Vi redogör först för våra utgångspunkter för resonemangen i denna fråga. Därefter tar vi ställning till i vilken form en samordning bör ske och sedan vilket innehåll de samordnade reglerna bör ha.

I kapitel 6 diskuterar vi tillsynen över att reglerna vi föreslår efterlevs. Kapitel 7 innehåller diskussioner kring informations- och utbildningsinsatser. Sist när det gäller den allmänna motiveringen diskuterar vi kostnadsaspekterna av våra förslag. Därefter följer en författningskommentar.

I bilagor till betänkandet finns två tabeller som är avsedda att vara ett hjälpmedel för att jämföra de gällande reglerna i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen med reglerna i vårt förslag. Den ena tabellen utgår från de gällande reglerna och den andra från reglerna i vårt förslag.

2 Gällande rätt

2.1 Offentlighetsprincipen

2.1.1 Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar

Enligt tryckfrihetsförordningen skall, till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 §). Utländska medborgare är likställda med svenska om inte något annat bestämts i tryckfrihetsförordningen eller annan lag (14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen). Det finns inte några bestämmelser som begränsar utländska medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen är det lagtekniska uttrycket för den del av offentlighetsprincipen som gäller allmänna handlingar (handlingsoffentlighet). Handlingsoffentligheten har sedan 1766 års tryckfrihetsförordning utgjort en viktig beståndsdel av tryckfriheten. Nyhetsorganen har större möjlighet än enskilda att bevaka myndigheternas verksamhet och att göra uppgifter från allmänna handlingar kända för allmänheten.

Även om rätten att ta del av allmänna handlingar från början sågs som en garanti för att få tillgång till källmaterial för tryckta skrifter, har den också andra syften. Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar är rent allmänt att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. På det sättet markeras att det är fråga om en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och därmed också utgör en av förutsättningarna för den fria demokratiska åsiktsbildningen.¹

Rätten att ta del av allmänna handlingar har också kommit att fungera som ett viktigt medel för kontroll av offentliga organs verksamhet. Allmänheten får möjlighet att kontrollera handläggningsrutiner, ambitioner och effektivitet. Dessutom anses myndig-

¹ Bohlin, Offentlighetsprincipen, 2001, s. 19

heternas vetenskap om att handlingarna kan komma att granskas, utgöra en garanti för att mål och ärenden handläggs korrekt.

Enligt Datalagskommittén har handlingsoffentligheten, särskilt under de senast årtiondena, genomgått en förändring.² Rätten att ta del av allmänna handlingar fyller numera också ett syfte som avser informationsförsörjning i vidare mening. Kommittén framhöll att det hos myndigheterna finns stora mängder information både om förhållandena inom den offentliga verksamheten och på det privata området. Insamlingen av denna information har skett på det allmännas bekostnad. Dessa uppgifter kan användas av forskare, företag m.fl. för deras egen verksamhet, t.ex. i kommersiellt syfte.

Även inom EU har både det demokratiska och det kommersiella värdet av öppenhet uppmärksamats. Öppenhet har fått genomslag i Amsterdamfördraget (artikel 255). I enlighet med denna artikel antog rådet och Europaparlamentet den 30 maj 2001 en ny förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, se vidare avsnitt 3.5. Kommissionen har vidare utarbetat ett s.k. Green paper angående information inom den offentliga sektorn.³ Detta utgår i första hand från de kommersiella aktörernas intresse av tillgång till information, men även de demokratiska aspekterna betonas. Arbetet inom EU har fortsatt genom att kommissionen lagt fram ett förslag till direktiv om vidareutnyttjande och kommersialisering av handlingar från den offentliga sektorn.⁴

Sammanfattningsvis kan offentlighetsinsynen sägas bestå av tre nivåer: ärendeinsyn, verksamhetsinsyn och kunskapsinsyn. Att begränsa den till någon eller några av dessa nivåer skulle innebära en inskränkning av insynsrätten. Enbart ärendeinsyn kan inte ge någon insyn i hur myndigheten övergripande sköter sin verksamhet, utan bara hur varje ärende för sig är handlagt. Verksamhetsinsynen ger även insyn i sådant som inte direkt hänför sig till ärenden, t.ex. ekonomiadministration. Kunskapsinsynen följer av att möjligheten att begära ut handlingar inte begränsas till att enbart gälla uppgifter om myndighetens verksamhet.

² SOU 1997:39 s. 469

³ COM[1998]585, svensk titel: Information från den offentliga sektorn: en värdefull resurs för Europa

⁴ KOM(2002)207, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om vidareutnyttjande och kommersialisering av handlingar från den offentliga sektorn

2.1.2 Vad är allmän handling?⁵

Begreppet handling

En handling är framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Handlingen är allmän, om den förvaras hos myndighet och är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten. Vad som avses med inkommen respektive upprättad framgår av tryckfrihetsförordningen.

För att rätten att ta del av en allmän handling skall bli aktuell skall således vissa kriterier vara uppfyllda. Det skall vara frågan om en handling. Den skall förvaras hos ett organ som är att anse som en myndighet och den skall vara inkommen till eller upprättad hos ett sådant organ.

Med framställning i skrift eller bild menas handlingar i traditionell bemärkelse, dvs. framställningar som kan uppfattas visuellt utan tekniska hjälpmedel. Det är alltså frågan om alla former av skriftliga uppteckningar, t.ex. tabeller, blanketter och protokoll, men även kartor, ritningar och olika slags bilder t.ex. fotografier eller röntgenbilder. Framställningen behöver inte ha papper som underlag utan kan vara gjord på trä, tyg etc.

En upptagning innebär att informationen i en framställning inte kan uppfattas eller förstås utan tekniskt hjälpmedel. När en sådan handling lämnas ut är det inte frågan om att hålla handlingen i rent fysisk mening tillgänglig. I stället är det själva informationsinnehållet som lämnas ut, dvs. den uppgift som har fixerats på det tekniska mediet.

Exempel på upptagningar som kan läsas endast med tekniskt hjälpmedel är upptagningar för automatiserad (datoriserad) behandling och på mikrofilm. Upptagningar som kan avlyssnas kan vara uppgifter på t.ex. ljudband. Upptagningar som på annat sätt kan uppfattas har tagits med bl.a. för att visa att det kan finnas upptagningar utan text, t.ex. videogram, som inte direkt kan läsas eller avlyssnas.

⁵ Detta avsnitt bygger i stor utsträckning på Bohlin, Offentlighetsprincipen, 2001

Begreppet förvarad

När det gäller frågan om en handling skall anses förvarad hos myndigheten, kan det anses underförstått att handlingen skall förvaras där vid den tidpunkt den begärs utlämnad. Det innebär att det inte är möjligt att begära utlämnande av handlingar som i framtiden kan komma in till myndigheten.⁶ Av kriteriet anses vidare följa att det måste vara frågan om en "färdig handling". Det innebär att rätten att ta del av allmänna handlingar inte omfattar en rätt att begära att myndigheten skall framställa en handling utifrån uppgifter i redan existerande handlingar. Denna fråga är något mera komplicerad beträffande upptagningar för datoriserad behandling än beträffande konventionella handlingar, se nedan.

En upptagning skall anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv nyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock inte sammanställningar av uppgifter ur upptagningar som innehåller personuppgifter, om myndigheten enligt lag eller förordning, saknar befogenhet att göra sammanställningen. Kort uttryckt innebär detta att frågan om förvaring skall bedömas med hänsyn till om myndigheten faktiskt disponerar över rätten och möjligheten att överföra upptagningen till en form som går att läsa eller på något annat sätt uppfatta.

När det gäller information som finns i en myndighets datasystem kan en begäran om att ta del av allmänna handlingar innebära ett krav på att informationen skall sammanställas eller bearbetas. Som angetts ovan har myndigheterna en principiell rätt att vägra att göra nya sammanställningar av information. Men huvudprincipen är att allmänheten skall ha tillgång till en upptagning i samma utsträckning som myndigheten själv. Det medför att myndigheten måste använda funktionerna i sitt datasystem för att ta fram den begärda informationen, även om myndigheten själv inte har någon anledning att ta fram uppgifterna för sin verksamhet. För närvarande pågår arbetet i riksdagen med att ändra tryckfrihetsförordningen så att det framgår att sådana sammanställningar skall anses förvarade hos myndigheten endast om de kan göras tillgängliga med rutinbetonade åtgärder.⁷ Samtidigt blir det tydligt att sammanställningar som myndigheterna gjort för egen del är

⁶ Bohlin s. 41

⁷ Prop. 2001/02:70, bet. 2001/02:KU17; ett andra beslut av riksdagens planeras komma den 13 november 2002

”färdiga” handlingar och således skall anses förvarade hos myndigheten oavsett vilka åtgärder som krävs för att hämta fram dem.

Begreppet myndighet

För att en handling skall vara allmän måste den förvaras hos en myndighet. Med myndighet avses detsamma som i regeringsformen. Det innebär att regeringen och domstolarna omfattas. Vidare gäller det förvaltningsmyndigheter, oavsett om de är statliga eller kommunala. Även försäkringskassorna skall räknas som myndigheter i tryckfrihetsförordningens mening.⁸

De beslutande politiska församlingarna, riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige, skall likställas med myndigheter när det gäller möjligheten att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen).

Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar gäller även hos vissa uppräknade privaträttsliga organ i särskilt angivna delar av deras verksamhet (1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen). Exempel på sådana organ är AB Svensk Bilprovning, där reglerna gäller i verksamhet avseende fordonskontroll, och Sveriges Riksidrottsförbund, där reglerna gäller i verksamhet som rör fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet.

Reglerna om rätt att ta del av allmänna handlingar gäller även för vissa kommunala företag, 1 kap. 9 § sekretesslagen. Det är företag där kommuner, landsting och kommunalförbund, var för sig eller tillsammans, har ett rättsligt bestämmande inflytande. Vad som avses med det framgår närmare av lagtexten.

I ytterligare en situation kan vissa av reglerna om allmänna handlingar bli tillämpliga trots att handlingarna inte förvaras hos en myndighet. I tryckfrihetsförordningen finns en möjlighet att besluta att allmänna handlingar kan lämnas över till ett enskilt organ som övertagit en myndighets verksamhet.⁹ Ett sådant överlämnande innebär inte att handlingarna upphör att vara allmänna. Det får till följd att det enskilda organet måste tillämpa tryckfrihetsförordningens, sekretesslagens och arkivlagens regler

⁸ RÅ 1968:42 och 1981 2:23

⁹ Lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring

beträffande dessa handlingar.¹⁰ Handlingar som uppstår som en följd av det nya bolagets egen verksamhet blir dock inte allmänna.

En liknande konstruktion har valts beträffande de allmänna handlingar som fanns inom Svenska kyrkan innan relationerna mellan denna och staten ändrades.¹¹

Begreppet inkomsten

För att en handling skall vara allmän måste den antingen vara inkomsten till eller upprättad hos myndigheten. En framställning i skrift eller bild anses inkommen när den anlant till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En upptagning anses inkommen till myndigheten när annan gjort den tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv nyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Med behörig befattningshavare menas tjänsteman hos myndigheten som antingen har till särskild uppgift att ta emot handlingar, t.ex. registrator, eller som på något sätt har anknytning till det ärende till vilket handlingen hör. Det är alltså tillräckligt att en behörig företrädare för myndigheten tagit emot handlingen någonstans. Handlingen skall anses inkommen vid den tidigaste möjliga tidpunkten. I det sammanhanget spelar det inte någon roll om den diarieförts.

En handling som skickas från en enhet till en annan inom samma myndighet, betraktas som inkommen bara om enheterna uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

För vissa kategorier av handlingar finns särskilda regler. Det gäller tidpunkten för när vissa tävlingsskrifter, anbud och liknande skall anses inkomna. Vidare regleras vad som skall gälla för en handling som återkommer till myndigheten efter teknisk bearbetning eller teknisk lagring. Handlingar som överlämnats till en myndighet för teknisk bearbetning eller lagring blir inte heller allmän handling hos den myndigheten.

Ytterligare ett undantag från regeln att inkomna handlingar är allmänna gäller ett preliminärt utkast som ännu inte blivit allmän handling. Ett sådant utkast kan skickas från en myndighet till en annan för synpunkter utan att det betraktas som inkommet. Frågan

¹⁰ Jfr 1 kap. 8 § tredje stycket sekretesslagen

¹¹ Lag (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

om vad som gäller om myndigheten skickar ett skriftligt svar med synpunkter har inte diskuterats i förarbetena.

Begreppet upprättad

En handling anses upprättad hos en myndighet sedan den expedierats, dvs. har sänts av myndigheten till enskild eller annan myndighet. När det gäller handlingar av papper är det sannolikt inte så svårt att förstå vad som avses med expedierad. En upptagning för automatisk behandling måste anses expedierad när myndigheten vidtagit sådana tekniska åtgärder att utomstående kan få tillgång till informationen i läsbar form.

Handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hör har avslutats hos myndigheten. Vad som avses här är handlingar som normalt inte skall expedieras, t.ex. utredningar och anteckningar av upplysningar som lämnats på telefon.

Om en handling inte hör till ett visst ärende anses den upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Denna bestämmelse syftar på handlingar som mera allmänt angår myndigheternas verksamhet, t.ex. interna arbetsordningar. En annan typ av handlingar som omfattas av denna bestämmelse, är sådana som är ett resultat av en myndighets "faktiska handlande", t.ex. forskning eller byggnation av en väg.

För vissa kategorier av handlingar finns speciella bestämmelser om när de skall anses upprättade. Den första kategorin gäller diarium, journal och register eller annan förteckning som förs fortlöpande. Sådana handlingar anses upprättade när de har färdigställts för anteckning eller införing. Det innebär således att det inte behöver ha skett någon anteckning i handlingen för att den skall anses upprättad.

Den andra kategorin som omfattas av speciella regler är dom och annat beslut som skall avkunnas eller expedieras. Sådana handlingar anses upprättade när de har avkunnats eller expedierats. Detsamma gäller protokoll eller annan handling med anknytning till domen eller beslutet, och som kan antyda utgången i ärendet.

Den tredje kategorin för vilken det gäller speciella regler är andra fall av myndigheters protokoll och liknande anteckningar. Dessa skall anses upprättade när de har justerats eller på annat sätt färdigställts. Beträffande ett protokoll som i och för sig skall expedieras, innebär alltså regeln att det blir allmän handling vid en tidigare tid-

punkt än enligt huvudregeln. Regeln innehåller dock undantag för protokoll hos vissa uppräknade statliga och kommunala organ.

En minnesanteckning som inte expedierats och som inte arkiveras är inte en allmän handling trots att den kan anses upprättad (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen). Med minnesanteckning menas promemoria eller annat material, t.ex. OH-bilder, som har skapats hos myndigheten enbart för ärendets förredning eller beredning. Sådant material betraktas dock inte som minnesanteckning i den här bestämmelsens mening om handlingen har tillfört ärendet sakuppgift. I sådant fall skall den således behandlas enligt de vanliga reglerna om upprättad handling.

S.k. mellanprodukter betraktas som allmänna bara om de expedieras eller om de arkiveras (2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen). Mellanprodukter är utkast och koncept till myndigheters beslut och skrivelser samt liknande handlingar. Ett utkast anses inte expedierat om det har skickats till någon utomstående uteslutande i samrådssyfte.

I tryckfrihetsförordningen finns vissa generella undantag från vad som skall anses vara allmän handling. Handlingar som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning är inte allmän handling hos den myndighet. Ett annat undantag gäller handlingar som finns hos myndigheter enbart för befordran av meddelande, t.ex. postverksamhet. Ytterligare ett undantag gäller handlingar hos myndighet och som endast är avsedda att offentliggöras i periodisk skrift som ges ut av myndigheten.

Biblioteksregeln innebär att tryckt skrift, ljud- eller bildupptagningar eller andra handlingar som ingår i myndighetens bibliotek inte är allmänna handlingar (2 kap. 11 § första stycket 3 och 4 tryckfrihetsförordningen). Detsamma gäller material som enskild lämnat till myndighet endast för förvaring och vård eller för forsknings- och studieändamål. Biblioteksregeln tillämpas inte på upptagningar för automatisk databehandling i sådant register som en myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet. Den blir dock tillämplig på sådana upptagningar om tillgången beror på ett avtal med enskild.

2.2 Sekretesslagens bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.

2.2.1 Tillämpningsområde

Bestämmelserna om vilka organ som sekretesslagen omfattar finns i 1 kap. 6, 8 och 9 §§ sekretesslagen. Utgångspunkten är att lagen inte skall avse andra organ än sådana där det kan finnas allmänna handlingar. Reglerna om offentlighet och sekretess gäller för myndigheter, både kommunala och statliga. Det är samma myndighetsbegrepp som i regeringsformen, se ovan.

Vid tillämpningen av sekretesslagen skall även vissa andra organ jämföras med myndigheter. Det är samma organ hos vilka det kan finnas allmänna handlingar, se avsnitt 2.1.2.

2.2.2 Registrering av allmänna handlingar

Registreringsskyldighet

Syftet med myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar är att garantera rätten att ta del av allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen skall kunna fungera måste myndigheterna registrera sina allmänna handlingar eller i vart fall hålla dem organiserade så att det går att konstatera vilka allmänna handlingar som finns.

En allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall registreras utan dröjsmål. Om det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver den inte registreras. Exempel på sådana handlingar kan vara pressklipp och reklam.

Skyldigheten att registrera allmänna handlingar är inte ovillkorlig. Om handlingarna är offentliga behöver de inte registreras. Då skall de i stället hållas ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Registreringsskyldighet föreligger alltid beträffande handlingar som helt eller delvis omfattas av sekretess om de inte är av ringa betydelse för verksamheten. Handlingar som hålls samlade utan registrering bör inte blandas med hemliga handlingar.¹²

Regeringen kan besluta om undantag från registreringsskyldigheten i fråga om handlingar som förekommer hos en myndighet i

¹² JO 1995/96 s. 489

betydande omfattning. Skälet är att registreringskyldigheten i sådana fall skulle kunna bli mycket betungande. Regeringen har använt sig av möjligheten t.ex. beträffande sekretessbelagda handlingar i försäkringsärenden hos allmän försäkringskassa.

Undantag från registreringskyldigheten i fråga om vissa upptagningar för automatisk databehandling finns i 15 kap. 13 § sekretesslagen, se nedan. Undantaget gäller upptagningar i register som är gemensamma för flera myndigheter.

Ett register över allmänna handlingar skall uppfylla vissa minimikrav (15 kap. 2 § sekretesslagen). Tanken bakom bestämmelsen är att registreringen måste vara så utförlig att den registrerade handlingen kan identifieras. Om så inte är fallet uppfylls inte syftet med registreringen, dvs. att garantera rätten att ta del av allmänna handlingar. Samtidigt får de anteckningar som görs inte innebära att innehållet i en hemlig handling röjs. För att fylla sitt syfte måste registret vara offentligt.

Av registret skall framgå

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

Beträffande punkten 2 bör påpekas att den gäller endast om myndigheten använder någon sådan nummerserie. Myndigheten behöver alltså inte skapa ett sådant system för att följa bestämmelsen.

Om det behövs för att registret inte skall bli hemligt, skall uppgifter enligt punkterna 3 och 4 inte tas med i registret. Ett alternativ är att hålla sådana uppgifter skilda från registret. Regeringen har en möjlighet att bestämma att denna regel inte skall tillämpas beträffande vissa register. Exempel på register där regeringen fattat sådant beslut är Försvarmaktens diaries över under rättelser inom försvarets underrättelse- och säkerhetstjänst. Beträffande sådana register tillämpas alltså huvudregeln om vad som skall stå i registret och frågan om det kan visas för utomstående prövas på vanligt sätt.

Hemligstämpling

I tryckfrihetsförordningen finns grundläggande regler om hemligstämpling av allmänna handlingar. I sekretesslagen finns mera detaljerade bestämmelser om hemligstämpling (15 kap. 3 §). En hemligstämpel innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan. Den skall i stället ses som en påminnelse om att en noggrann sekretessprövning skall ske om det skulle bli fråga om att lämna ut handlingen eller uppgifter ur den.

I register som förs med automatiserad behandling förekommer markeringar om sekretessprövning. JO har prövat några fall som berört sådana markeringar för uppgifter i folkbokföringsregister.¹³ Denna typ av markering kan ses som en motsvarighet till hemligstämpling av pappersdokument. Det kan verka som om en sådan markering inte skulle vara tillåten enligt sekretesslagen, men det förefaller allmänt accepterat.

I samma bestämmelse finns också regler om s.k. kvalificerad hemligstämpel. Det innebär att vissa allmänna handlingar, som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, skall förses med hemligstämpel. Det är således frågan om en tvingande regel. Den vanliga hemligstämpeln innebär i stället endast en möjlighet för myndigheten.

2.2.3 Uppgifter ur allmänna handlingar

En myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten (15 kap. 4 § sekretesslagen). Uppgift behöver inte lämnas om sekretessregler eller hänsyn till arbetets behöriga gång hindrar det.

Av tryckfrihetsförordningen framgår inom vilken tidsrymd en allmän handling skall lämnas ut. Det skall som huvudregel ske så snart det är möjligt. Tryckfrihetsförordningens bestämmelse reglerar således något annat än skyldigheten att lämna upplysningar enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen. En annan sak är att det kanske inte alltid, i praktiken, är enkelt att avgöra om en begäran avser utfående av handling eller uppgifter ur handling.

En myndighet är också skyldig att på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över (15 kap. 5 § sekretesslagen). Uppgift behöver dock inte lämnas om hinder möter på grund av sekretessbestämmelser eller av hänsyn till arbetets behö-

¹³ JO 1987/88 s. 195 och 1990/91 s. 387

riga gång. Bestämmelsen kan ses som en precisering av den samverkansskyldighet mellan myndigheter som följer av 6 § förvaltningslagen. Denna bestämmelse gäller alla uppgifter myndigheten förfogar över, alltså inte enbart uppgifter i allmänna handlingar. Vidare kan en ännu mera omfattande uppgiftsskyldighet följa av särskilda bestämmelser, jfr 14 kap. 1 § sekretesslagen.

2.2.4 Vem prövar om en handling kan lämnas ut?

Av 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen framgår att frågan om utlämnande av allmän handling till enskild prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är föreskrivet att annan myndighet skall göra prövningen.

Bestämmelsen i 15 kap. 6 § sekretesslagen innehåller närmare regler om vem inom en myndighet som i första hand skall fatta beslut i en fråga om utlämnande.

2.2.5 Regler om överklagande

I 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen finns grundläggande bestämmelser om rätt att överklaga en myndighets beslut i ärenden om att få ut en allmän handling. I princip får varje beslut, som innebär att en begäran att få ta del av en handling avslås eller att en allmän handling lämnas ut med förbehåll, överklagas. Beslut av riksdagen eller regeringen kan dock inte överklagas. Det är enbart den som har begärt att få ut handlingen som har rätt att klaga. Prövningen av överklagandet skall ske skyndsamt.

Närmare regler om hur ett sådant överklagande av enskild skall handläggas finns i 15 kap. 7 § sekretesslagen. I 15 kap. 8 § sekretesslagen finns regler om i vilken ordning tvister mellan myndigheter om utlämnande av handlingar eller uppgifter i annan form skall avgöras.

2.2.6 Särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling

God offentlighetsstruktur

I sekretesslagen finns en bestämmelse om god offentlighetsstruktur i myndigheternas IT-verksamhet (15 kap. 9 §). Paragrafen

understryker att myndigheter skall ordna automatisk databehandling med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. I det sammanhanget skall myndigheten särskilt beakta att

1. allmänna handlingar bör hållas åtskilda från andra handlingar,
2. skyddet av sekretessbelagda uppgifter i allmänna handlingar bör vara sådant att insynen inte försvåras,
3. uppgifterna i allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen,
4. det bör framgå när uppgifterna förts in i allmän handling, och, om de ändrats eller gallrats, när detta skett.

Databehandlingen skall också ordnas med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva nyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

Bakgrunden till bestämmelsen är att hur myndigheter utformar sina datasystem har stor betydelse för hur offentlighetsprincipen skall kunna fungera i praktiken.¹⁴ Tekniken får inte bli bestämmande för den enskildes möjligheter att ta del av myndigheternas information. Målet måste vara att ta bort de nackdelar ett tekniskt system eventuellt kan medföra för allmänhetens möjligheter till insyn.

Sammanfattningsvis är syftet med bestämmelserna att allmänheten skall ha samma möjlighet som myndigheterna att söka efter uppgifter i allmänna och offentliga handlingar. Reglerna skall dock inte binda myndigheterna vid någon bestämd teknisk lösning.¹⁵

De uppräknade punkterna i bestämmelsen skall inte ses som några absolut tvingande regler. I stället bör de ses som principer från vilka avsteg kan göras om det finns skäl, t.ex. mot bakgrund av vilka krav som ställs på systemet och handlingarnas betydelse från offentlighetssynpunkt.

Den enskildes rätt att själv använda tekniska hjälpmedel

En myndighet skall på begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Skyldigheten föreligger dock inte, om sökanden då kan

¹⁴ Prop. 1990/91:60 s. 32f

¹⁵ Prop. 1981/82:37 s. 50

få tillgång till upptagning som inte är allmän handling eller som inte är offentlig (15 kap. 10 § sekretesslagen). Vidare gäller inte skyldigheten om det finns risk för förvanskning av handling eller att handling förstörs. Sådan åtkomst kan också nekas med hänvisning till arbetets behöriga gång. Beslut om att vägra någon att använda terminal överklagas på samma sätt som avslag på begäran att få ut allmän handling.

Beskrivning av ADB-register

Varje myndighet skall hålla en beskrivning av sina dataregister tillgänglig för allmänheten (15 kap. 11 § sekretesslagen). Denna skyldighet gäller dock inte om registret inte till någon del utgör allmän handling. Skyldigheten gäller inte heller om en sådan beskrivning skulle vara av ringa betydelse för enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar. En beskrivning skall bl.a. innehålla registrets benämning och ändamål, vilka typer av uppgifter i registret som myndigheten har tillgång till och hur dessa normalt inhämtas och vilka sekretessregler som normalt gäller för uppgifterna i registret.

Om det behövs för att beskrivningen skall kunna visas för allmänheten skall upplysningarna som kan omfattas av sekretess inte finnas med.

Avsikten med beskrivningen är att främja överblick över och orienteringen i det material för automatiserad behandling som myndigheten har tillgång till.¹⁶ På så sätt stärks offentlighetsprincipen avseende upptagningar för automatiserad behandling.

Bestämmelsens krav på vad beskrivningen skall innehålla är en miniminivå. En myndighet kan således välja att göra en mera utförlig beskrivning.

Beskrivningen bör utformas så att även den som inte är så insatt i tekniken kan förstå den.¹⁷ För att vara lätt att förstå bör den inte heller vara för omfattande. Den får dock inte vara så förenklad att den inte ger någon konkret bild av myndighetens datasystem.

¹⁶ Prop. 1981/82:37 s. 31

¹⁷ *ibid* s. 55f

Upplysningar om ADB-användning

En myndighet skall på begäran av enskild lämna de upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptagningar för automatisk databehandling som är allmänna handlingar hos myndigheten (15 kap. 12 § sekretesslagen). Sådan skyldighet föreligger dock inte om hinder möter med hänsyn till arbetets behöriga gång.

Bestämmelsen innebär en upplysningsskyldighet som går utöver den serviceskyldighet som myndigheter har enligt flera bestämmelser, t.ex. 15 kap. 4 § sekretesslagen och 4 § förvaltningslagen. Den skall ses som ett komplement till regeln om beskrivning av ADB-register i 15 kap. 11 § sekretesslagen.¹⁸

Undantag från registreringskyldigheten

Om en upptagning för automatisk databehandling förs in i ett register som är tillgängligt för flera myndigheter, är det endast den myndighet som gör införingen som är registreringskyldig (15 kap. 13 § sekretesslagen).

Införingen blir enligt tryckfrihetsförordningen allmän handling hos alla myndigheter som har tillgång till registret. Det är dock många gånger endast den myndighet som gör införingen som känner till att denna handling finns. De övriga myndigheterna har således inte någon rimlig möjlighet att fullgöra registreringskyldigheten. Därför har det införts en bestämmelse som innebär att de inte heller har någon sådan registreringskyldighet.

Dokumentationsskyldighet i mål och ärenden

En myndighet skall, om den använder upptagningar för automatisk behandling i ett mål eller ärende, förvara informationen i upptagningen i läsbar form tillsammans med övriga handlingar i akten, om inte särskilda skäl föranleder annat (15 kap. 14 § sekretesslagen). I praktiken har detta hittills ofta inneburit att en utskrift på papper av upptagningen förvaras i en akt.

Det är av grundläggande betydelse för offentlighetsprincipen att myndigheter dokumenterar de uppgifter som förekommer i verksamheten. Trots det finns det inte några generella regler om dokumentationsskyldighet.

¹⁸ *ibid* s. 34

Ett särskilt skäl att inte skriva ut uppgiften kan vara att den finns lätt tillgänglig, t.ex. via bildskärm. Enbart den omständigheten att upptagningens innehåll är enkelt, t.ex. att viss uppgift inte finns i registret, är normalt inte tillräckligt för att göra undantag från huvudregeln.

2.3 Reglerna i arkivlagen

2.3.1 Proveniensprincipen

Ordet arkiv kan betyda såväl arkivinstitutioner som förvaringsutrymmet för arkivhandlingar och själva beståndet av handlingar. I denna text – precis som i arkivlagen – används ordet i den sistnämnda betydelsen.

Den grundläggande teorin för arkivbildning i Sverige har under 1900-talet varit den s.k. proveniensprincipen. Den principen innebär enkelt uttryckt att ett arkiv uppfattas som en i sig fristående och orubbad enhet sammanhörande med den verksamhet som skapar arkivet (arkivbildaren). Proveniensprincipens tillämpning förutsätter att myndigheters arkiv hålls samman även efter att de har överlämnats till en arkivmyndighet för förvaring. Trots att kommunerna inte är bundna av de statliga reglerna, har proveniensprincipen i praktiken tillämpats.

2.3.2 Arkivmyndigheterna

Riksarkivet är arkivmyndighet för de statliga myndigheter som har hela landet som verksamhetsområde, för kommittéer, hovrätter och kammarrätter samt för universitet och högskolor. För myndigheter som lyder under Förvarsdepartementet finns Krigsarkivet, vilket tidigare var en egen myndighet men som sedan 1995 utgör en del av Riksarkivet. Under Riksarkivet finns sju landsarkiv – i Uppsala, Vadstena, Visby, Lund, Göteborg, Härnösand och Östersund – som är arkivmyndigheter för främst statliga myndigheter inom sina respektive verksamhetsområden. Landsarkivets uppgifter i Stockholms och Värmlands län fullgörs av Stockholms stadsarkiv respektive Värmlandsarkiv.

De statliga arkivmyndigheterna har även tillsyn över allmänna försäkringskassor och sådana privaträttsliga organ som har viss verksamhet där det skapas allmänna handlingar. Vidare skall de statliga arkivmyndigheterna ha tillsyn över enskilda organ som för-

varar allmänna handlingar med stöd av lag, om handlingarna tillhör ett statligt arkiv. De statliga arkivmyndigheterna har slutligen också tillsyn över Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar när det gäller allmänna handlingar som kyrkan förvarar med stöd av lag.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen. I landsting är landstingsstyrelsen arkivmyndighet. Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige kan utse någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet. De kommunala arkivmyndigheterna utövar även tillsyn över sådana juridiska personer där kommuner har ett bestämmande inflytande. Slutligen har de kommunala arkivmyndigheterna tillsyn över sådana enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lag, om handlingarna tillhör ett kommunalt arkiv.

Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Riksarkivet samverkar i Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor. Samrådsgruppen utarbetar bl.a. förslag till bevarande- och gallringsplaner (dokumenthanteringsplaner) för kommuner och landsting. Vidare pågår inom gruppen ett metodutvecklingsarbete kring frågan om långsiktigt bevarande av elektroniska handlingar.

2.3.3 Myndigheters arkivbildning

Grunden för det offentliga arkivväsendet är principen att alla medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. En myndighets arkiv bildas följaktligen av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. Det innebär att allmänna handlingar i princip skall arkiveras. För vissa handlingar – minnesanteckningar, utkast och koncept – gäller dock enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen den omvända situationen. De blir allmänna först när de tas om hand för arkivering. Gemensamt för handlingarna i ett statligt arkiv är alltså att de är allmänna.

Om uppgifter i t.ex. ett dataregister är tillgängliga för flera myndigheter – som exempel kan nämnas kronofogdemyndigheternas direktåtkomst till uppgifter hos skattemyndigheterna – anses uppgifterna inkomna till samtliga myndigheter som har sådan tillgång och uppgifterna utgör följaktligen allmänna handlingar hos dessa myndigheter. Enligt huvudregeln skulle därmed flera myndigheter vara arkivansvariga för samma uppgifter. Av arkivlagens bestämmelser framgår dock att i sådana fall skall handlingarna bilda arkiv endast hos en av myndigheterna, i första hand hos den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen. I det nämnda exemp-

let blir alltså kronofogdemyndigheterna inte arkivbildare för de uppgifter hos skattemyndigheterna som de har tillgång till, utan det ansvaret vilar på någon av myndigheterna inom skatteförvaltningen, dvs. en skattemyndighet eller Riksskatteverket.

Riksarkivet får enligt arkivförordningen meddela föreskrifter om vilken myndighet som skall bilda arkiv i de fall då flera statliga myndigheter svarar för ungefär lika stora delar av upptagningen. Motsvarande möjlighet har kommun- respektive landstingsfullmäktige om flera kommunala myndigheter svarar för ungefär lika stora delar av en upptagning.

I arkivlagen slås fast att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Det i lagen angivna syftet med arkivbildningen är att myndigheters arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

2.3.4 Arkivården och arkivmyndigheternas uppgifter

En myndighet (arkivbildaren) har själv att svara för vården av sitt arkiv. Arkivmyndigheterna skall primärt endast ha tillsyn över myndigheternas arkiv. De har också rätt att ta över arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn, vilket innebär att arkivmyndigheten även övertar ansvaret för materialet. Detta sker vanligen efter överenskommelse, exempelvis om en myndighet på grund av utrymmesbrist inte har plats för pappershandlingar eller inte har någon lämplig lokal för förvaring av ADB-material. I enstaka fall kan det också ske efter ett ensidigt beslut av arkivmyndigheten, t.ex. på grund av att arkivbildaren missköter arkivet. Dessutom skall arkivmyndigheterna ta över myndighetsarkiv om en myndighet upphör och dess verksamhet inte förs över till en annan myndighet.

I den arkivbildande myndighetens vård ingår enligt arkivlagen främst att organisera arkivet så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Myndigheten skall

- upprätta en arkivbeskrivning och en arkivförteckning,
- skydda arkivet mot förstörelse och tillgrepp m.m.,
- avgränsa arkivet genom att rensa ut handlingar som inte skall arkiveras, dvs. arbetsmaterial och annat som inte utgör allmänna handlingar, samt
- verkställa föreskriven gallring (se nedan).

Inom arkivvårdens område har Riksarkivet enligt arkivförordningen en långtgående föreskriftsrätt gentemot statliga myndigheter. Motsvarande föreskriftsrätt har kommun- respektive landstingsfullmäktige gentemot kommunala myndigheter.

I arkivlagen finns bestämmelser om att en arkivbildande myndighet vid framställningen av handlingar skall använda material och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. Riksarkivets föreskrifter om godkännande och märkning av skrivmaterial och förvaringsmedel respektive vad som krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet, gäller även kommunala myndigheter.

2.3.5 Gallring

Huvudregeln enligt arkivlagen är att myndigheters arkiv skall bevaras. I lagen slås dock också fast att allmänna handlingar får gallras. Med gallring avses traditionellt att vissa handlingar sorteras ut ur sina sammanhang och sedan förstörs. När det gäller gallring av ADB-material innebär detta normalt att viss information raderas från databäraren, dvs. det fysiska underlaget.

Det är dock inte nödvändigt att den egentliga information som finns på ett ADB-medium verkligen förstörs för att det skall vara fråga om gallring. Tvärtom kan ett visst material gallras genom att den elektroniskt lagrade informationen överförs till en pappersutskrift, varefter den raderas från ADB-mediet. Även om alla uppgifter då fortfarande kan tyckas finnas kvar på papper, så har ofta olika sökmöjligheter eller möjligheter att göra sammanställningar eller kontroller av handlingars autenticitet – t.ex. elektroniska signaturer – gått förlorade, vilket medför att materialet har gallrats. Innebörden av att ett visst material har gallrats, är alltså att möjligheten att få fram information ur materialet på något sätt har försämrats. En definition av begreppet gallring finns i Riksarkivets föreskrifter.

Riksarkivets föreskrifter gäller inte kommunala myndigheter. För dessa är det respektive kommun eller landsting som meddelar gallringsföreskrifter. För vissa typer av handlingar är dock rätten att meddela gallringsföreskrifter inskränkt genom lag eller förordning.¹⁹

Den möjlighet att genomföra gallring av allmänna handlingar som följer av arkivlagen är inskränkt genom att hänsyn vid gall-

¹⁹ Socialtjänstlagen (2001:453) – anteckningar i personakt, patientjournalen (1985:562)

ringen skall tas till att arkiven utgör en del av kulturarvet. Återstående arkivmaterial efter gallring skall kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Att gallring alls sker är viktigt av såväl ekonomiska skäl som integritetsskäl. När det gäller den ekonomiska aspekten är det främst kostnaden för förvaring och vård av materialet som gör sig gällande. Från integritetssynpunkt kan det vara viktigt för enskilda personer att känsligt material inte bevaras i onödan. För individens integritet kan det dock också vara viktigt att ha tillgång till uppgifter i allmänna handlingar, t.ex. för att kunna ta tillvara sin rätt.

I personuppgiftslagen (1998:204) finns det generella gallringsbestämmelser. Tryckfrihetsförordningen gäller dock före personuppgiftslagen. Av personuppgiftslagen framgår att den inte hindrar att myndigheter arkiverar eller bevarar allmänna handlingar. Enligt personuppgiftslagen får personuppgifter inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifter får dock bevaras under längre tid om det behövs för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål. Dessutom kan undantag från gallringsbestämmelsen göras i annan lag eller i förordning.

En statlig myndighet kan inte på egen hand avgöra vad som skall gallras ur dess arkiv. Allmänna handlingar får endast gallras i enlighet med särskilda gallringsföreskrifter i lag eller förordning, föreskrifter eller beslut av Riksarkivet. För kommunala myndigheter kan beslut om gallring fattas av kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige.

3 Hantering av allmänna handlingar internationellt

3.1 Finland

Den finska regeringen har antagit en motsvarighet till den svenska handlingsplanen för statsförvaltningen, se avsnitt 5.1. Av denna framgår att ett mål är att utveckla alternativa sätt för att producera offentlig service, t.ex. IT.¹

I den finska grundlagen finns en grundläggande regel om handlingars offentlighet. Finland reformerade sin offentlighets- och sekretesslagstiftning år 1999. Syftet med reformen var bl.a. att stärka, bredda och fördjupa offentlighetsprincipen vid utförandet av offentliga uppgifter och främja tillgången till information och god informationshantering. Definitionen av begreppet handling är inte beroende av underlag eller utläsningsmetoder.

Den nya offentlighetslagen med tillhörande förordning innehåller bestämmelser om myndigheternas skyldighet att aktivt verka för rätten att få information. Myndigheterna skall genom att framställa och sprida informationsmaterial, handböcker, statistik m.m. främja öppenheten och öka insynen i verksamheten. Det är inte tillräckligt att handlingar finns tillgängliga utan de skall också göras lätt åtkomliga på olika sätt. Skyldigheten att lämna information i form av statistiska sammanställningar och liknande är större inom sådana områden där andelen sekretessbelagda handlingar är större och insynsmöjligheterna följaktligen är mindre. Exempel på sådana områden är socialtjänsten och företagsstöd.

Information måste lämnas om myndighetens verksamhet och de rättigheter och skyldigheter som enskilda har i detta sammanhang. Myndigheterna skall använda flera olika informationskanaler. De måste upprätta förteckningar över sina offentliga handlingar och ordna en ändamålsenlig service, bl.a. genom intern arbetsfördelning och föreskrifter. Diarier och andra handlingar som är viktiga för

¹ K. Schürer, Better access to electronic information for the citizen, Europeiska kommissionen 2001, s. 29

möjligheten att få fram uppgifter skall finnas på bibliotek eller via Internet.

Genom att betona att myndigheten själv måste vara aktiv skall genomförandet av offentlighetsprincipen effektiviseras. För att införa och genomföra en god informationshantering skall myndigheterna se till att handlingar och datasystem och uppgifterna i dessa är tillgängliga samtidigt som sekretessbelagda uppgifter skyddas.

Huvudreglerna för den offentliga arkivverksamheten finns i arkivlagen från år 1994. Enligt denna består Arkivverket av Riksarkivet, som lyder under Undervisningsministeriet, och landsarkiven, som är distriktsmyndigheter under Riksarkivet. Arkivverkets uppgift är att säkerställa att handlingar som hör till det nationella kulturarvet bevaras och är tillgängliga. Verket skall vidare främja forskning samt styra, utveckla och undersöka arkivfunktionen. Riksarkivet skall besluta om vilka handlingar som får gallras och kan meddela föreskrifter om material och metoder för upprättande av handlingar.

Enligt arkivlagen omfattar ett arkiv de handlingar som kommit in till arkivbildaren på grund av dess verksamhet eller som tillkommit genom denna verksamhet. Även databaser betraktas som handlingar. På samma sätt som den svenska lagstiftningen, skiljer den finska således inte mellan aktuella handlingar och arkivhandlingar. En handling blir automatiskt en del av arkivet från den tidpunkt då den kommer in till eller upprättas hos arkivbildaren. Vilka som är arkivbildare i lagens mening framgår av den inledande bestämmelsen. Det är bl.a. både statliga och kommunala myndigheter.

Arkivfunktionen är den del inom myndigheten som har till uppgift att säkerställa att handlingar hålls tillgängliga och bevaras, sköta information beträffande dem, bestämma handlingars förvaringsvärde och verkställa gallring. Målen för funktionens arbete är att arkivbildaren stöds i sin verksamhet, enskildas rätt att ta del av offentliga handlingar tillgodoses, rättssäkerheten säkerställs och forskningens behov av information tillfredsställs. Dessa mål skall beaktas i arkivbildarens informations- och dokumentförvaltning.

Varje arkivbildare skall ha en arkivbildningsplan. Arkivbildningsplanen är inte bara en förteckning över avslutade arkiv utan innehåller information om utvecklingen av serier av handlingar, hur dessa registreras, deras inbördes förhållande och gallringsfrister. Dessa uppgifter är minimikrav.

Kravet på registrering omfattar även elektroniska handlingar. Arkivbildningsplanerna är dock inte lika fullständigt genomförda

beträffande dessa. Det kan delvis bero på att den del av verksamheten där elektroniska handlingar finns inte informerar arkivfunktionen om detta.²

3.2 Norge

Den viktigaste formen av offentlighet i förvaltningen är handlingsoffentlighet enligt lagen den 19 juni 1970 nr 69 om offentlighet i förvaltningen (offentlighetsloven). Innan lagen trädde i kraft fanns det endast bestämmelser om offentlighet för vissa enskilda sakområden. Därutöver var möjligheten att ta del av myndigheternas handlingar beroende av myndigheternas tillmötesgående.

Huvudregeln är att myndigheters handlingar i ett ärende är offentliga så länge det inte finns ett undantag i lag eller med stöd av lag. Det innebär att envar har rätt att ta del av handlingar i ett ärende om dessa är offentliga. Den som begär att få ut en handling är inte skyldig att ange någon orsak.

Det finns två olika kategorier av undantag från offentligheten. Dels gäller det handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess, dels handlingar som myndigheten kan undanta från insyn. Den senare typen av handlingar är myndigheterna inte skyldiga att undanta från offentlighet, men de har möjlighet att göra det. Offentlighetsloven uppmanar dock myndigheterna att ta hänsyn till intresset av offentlighet när det finns sådana valmöjligheter.

Offentlighetsloven innehåller inte något krav på att inkomna och utgående handlingar skall registreras. Av lagen framgår dock att sådana register är offentliga om de finns. I förarbetena till lagen angav departementet att det även i fortsättningen bör framgå av arkivtekniska hänsyn och eventuella arkivinstruktioner i vilken utsträckning handlingar bör registreras. Vidare angavs att en önskan att undvika offentlighet inte i sig utgjorde tillräckliga skäl för att underlåta registrering.³ Det anses inte råda något tvivel om att centrala myndigheter är skyldiga att registrera handlingar.⁴

Offentlighetslovens regler har fyllts ut genom förordning. Dessa gäller både för den statliga och den kommunala förvaltningen. Enligt dessa skall handlingar som huvudregel registreras. Registreringen skall göras på ett sådant sätt att det är möjligt att identifiera

² ibid s. 31

³ Ot prp nr 4 1981-82 s. 12

⁴ St.meld. nr 32 1997-98

dokumentet. Registreringen får dock inte komma i konflikt med bestämmelser om tystnadsplikt. Om det behövs för att registret skall kunna vara offentligt får sekretessbelagda uppgifter markeras med något neutralt kännetecken.

Enligt lag den 4 december 1992 nr 126 om arkiv (arkivloven) skall offentliga organ ha arkiv.⁵ Med arkiv menas handlingar som ingår som led i en verksamhet. Dessa skall vara ordnade så att handlingarna kan utgöra informationskällor för nutiden såväl som framtiden. Lagen innehåller inte några regler om registrering av handlingarna men innehåller en möjlighet för regeringen att meddela sådana bestämmelser.

Arkivlagen gäller både för statlig och kommunal förvaltning. Den gäller dock inte för Folketinget och dess organ. Arkivlagen innehåller även vissa regler om privata arkiv.

Det statliga arkivverket består av Riksarkivet och statsarkiven. Dessa leds av Riksarkivarien. Riksarkivarien har ansvar för vägledning av och tillsyn över arkivarbetet hos offentliga organ. Statliga arkiv skall levereras till Arkivverket i enlighet med de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen. Riksarkivarien kan besluta att kommunala arkiv skall levereras till Arkivverket eller annan institution om det behövs för att bevara arkivet eller om det annars finns särskilda skäl.

3.3 Danmark

Reglerna om handlingars offentlighet finns i lagen den 19 december 1985 nr 572 om offentlighet i förvaltningen. Huvudregeln är att envar har rätt att ta del av handlingar som kommit in till eller upprättats hos en myndighet i dess ärendehandläggning. Lagen gäller statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Den gäller inte Folketinget och institutioner under Folketinget. Den gäller inte heller verksamhet som bedrivs i bolagsform om det inte särskilt föreskrivits i lag.

Det finns tre typer av undantag från huvudregeln om offentlighet. Det första undantaget gäller vissa typer av ärenden, som inte omfattas av offentlighet. Exempel är ärenden inom kriminalvården eller angående anställning samt lagstiftningsärenden innan dessa presenterats för Folketinget.

Det andra undantaget innebär att vissa typer av handlingar inte omfattas av insynsrätten. Exempel på sådana handlingar är interna

⁵ Lagen trädde i kraft först den 1 januari 1999.

arbetsdokument. Interna dokument i sin slutliga form skall dock under vissa i lagen närmare angivna förutsättningar betraktas som offentliga. Andra handlingstyper som inte omfattas av offentlighet är t.ex. statsrådsprotokoll, brevväxling mellan departement angående lagstiftningsfrågor och anteckningar från möten mellan ministrar.

Det tredje undantaget gäller uppgifter som bör skyddas med hänsyn till enskildas intressen eller på grund av väsentliga allmänna intressen. De allmänna intressen som kan ge upphov till sekretess finns uppräknade i offentlighetsloven.

Även i Danmark finns en arkivlag (Lov nr 337 af 14 maj 1992 om offentlige arkiver m.v.). Lagens regler om behandling av arkivhandlingar gäller för all verksamhet som utövas av den offentliga förvaltningen och domstolarna. Kulturministern kan vidare besluta att reglerna även skall gälla för andra organ som i huvudsak finansieras av allmänna medel.

Myndigheterna har ansvar för att deras arkivhandlingar förvaras på ett säkert sätt. Det innebär bl.a. att handlingar som är lagrade på elektronisk medium skall vara sådana att de kan levereras till arkivmyndigheten. Kulturministern kan meddela närmare regler om behandling, förvaring och gallring av handlingar både hos statliga och kommunala myndigheter. Statens Arkiver har meddelat närmare bestämmelser om gallring.

Myndigheter får endast leverera handlingar till det offentliga arkivväsendet, se nedan. Som huvudregel skall handlingar från statliga myndigheter levereras till Statens Arkiver innan de är 30 år gamla. Kommunerna kan välja mellan att leverera sina handlingar till ett kommunalt arkiv eller, mot betalning, till Statens Arkiver.

Arkivlagen innehåller regler om arkivhandlingars offentlighet. Huvudregeln är att handlingar som levererats till Statens Arkiver från myndigheter är tillgängliga för envar om de är 30 år gamla. I vissa fall kan dock denna frist förlängas genom överenskommelse mellan den levererande myndigheten och arkivet. I sådana fall krävs att en längre frist är nödvändig för att ta till vara väsentliga intressen, t.ex. säkerhets- och utrikespolitik, vittnesskydd och enskildas ekonomiska intressen i vissa fall. Om resursmässiga skäl talar för det kan en sådan förlängning gälla hela eller delar av överlämnade arkiv.

För vissa typer av arkiv är tidsfristen för tillgänglighet 80 år. Det gäller bl.a. om de innehåller upplysningar om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Genom överenskommelse mellan

levererande myndighet och arkiv kan denna frist både förlängas och inskränkas.

Riksarkivarien kan beträffande konkreta arkiv eller delar av arkiv besluta att de får användas trots att fristen för tillgänglighet inte löpt ut. I vissa fall kräver ett sådant beslut den levererande myndighetens samtycke. Om någon får ut delar av arkiv efter ett sådant beslut, är det förbjudet att offentliggöra, vidarebefordra eller nyttja uppgifter ur arkivet i strid med lag.

Statens Arkiver består av Riksarkivet med tillhörande institutioner. I den nuvarande organisationen Statens Arkiver ingår, förutom Riksarkivet, Erhversarkivet (näringslivsarkiv), Dansk Data Arkiv och fyra landsarkiv. På landsarkiven finns arkivhandlingar från lokala myndigheter. Riksarkivet har handlingar från centrala myndigheter. Dansk Data Arkiv är det yngsta arkivet. Där finns historiska och samhällsvetenskapliga undersökningar i form av register, databaser och andra uppgifter i elektronisk form.

Statens Arkiver skall enligt arkivlagen:

- säkra bevarandet av arkivhandlingar, som har historiskt värde eller fungerar som dokumentation av väsentliga administrativa eller rättsliga förhållanden
- säkra möjligheten att gallra arkivhandlingar som inte är värda att bevara
- göra arkivhandlingar tillgängliga för myndigheter och allmänhet, bl.a. för forskningsändamål
- bedriva forskning och sprida kunskap om forskningsresultat
- bistå myndigheter i arkivfrågor
- bedriva tillsyn över att myndigheterna följer regler om behandling, förvaring och gallring av arkivhandlingarna.

Statens Arkiver har arbetat en del med frågor kring elektroniska handlingar.⁶ För att säkra att sådana handlingar förblir tillgängliga även i framtiden, har Statens Arkiver formulerat en rad krav för elektroniska arkivhandlingar. Dessa krav har utvecklats i nära samarbete med myndigheterna, IT-branschen och utländska arkiv.

Statens Arkiver har sedan år 1998 arbetat med att formulera en långsiktig strategi, Strategi 2010. I denna ställer Statens Arkiver bl.a. upp fem strategiska mål för att kunna möta informationsteknikens utveckling och nya krav från omgivningen. Dessa mål är

- utveckling av användarvänligheten
- byggande av säkra arkivlokaler
- genomförande av regelbundna leveranser från myndigheterna

⁶ Statens Arkivers hemsida 10 april 2002

- kunskap om elektronisk förvaring
- inrättande av elektronisk sökning och åtkomst för allmänheten.

Kommunerna kan inrätta egna arkiv. Ett sådant arkiv kan förvara handlingar åt en eller flera kommuner. Statens Arkiver skall samarbeta med de kommunala arkiven.

Regeringen lämnade våren 2002 ett förslag till Folketinget om ny arkivlag. Förslaget innebär bl.a. att den allmänna tillgänglighetsfristen kortas till tjugo år och att de övriga fristerna kortas i olika utsträckning.

3.4 Storbritannien

Under 1990-talet har den brittiska regeringen bedrivit ett arbete för att åstadkomma mera öppenhet i den offentliga förvaltningen. En del av detta arbete har resulterat i Freedom of Information Act 2000. Lagen har inte trätt i kraft i sin helhet. Den skall vara helt genomförd den 30 november 2005. De bestämmelser som börjat tillämpas är främst sådana som gäller inrättandet av organ etc. för att övervaka lagens tillämpning.

Lagens rätt till information innebär två olika saker. Dels rätt för enskilda att begära information från myndigheter, dels skyldighet för myndigheter att ha ett system för att publicera information. Skyldigheten att ha en plan för publicering kommer att träda i kraft enligt ett rullande schema under år 2002-2004. Den individuella rätten att ta del av information träder i kraft för alla myndigheter i januari 2005.

Lagen innehåller ett stort antal undantag från när rätt till information föreligger. Det gäller under närmare angivna förutsättningar bl.a. om informationen är tillgänglig för sökande på annat sätt, avsedd för publicering i framtiden, gäller säkerhetsfrågor, försvaret, internationella relationer, pågående lagstiftningsarbete, ekonomiska intressen (enskildas eller myndigheters), personliga förhållanden eller har lämnats i förtroende. Den myndighet som har fått begäran om information skall beträffande information som är undantagen normalt göra en prövning av om det allmänna intresset av utlämnande av uppgiften trots allt är större än det allmänna intresset av att upprätthålla undantaget.

Lagen om information innehåller särskilda bestämmelser om historiska dokument och dokument hos PRO (se nedan). Ett dokument anses historiskt när det är trettio år gammalt. Vid den

tidpunkten kan flera av de ovan angivna undantagen från tillgänglighet inte längre göras gällande. För vissa typer av handlingar gäller dock längre tid innan undantagen upphör att gälla.

Även i Skottland och Wales pågår arbete med en lag om rätt till information. I vart fall det skotska förslaget anses sträcka sig längre än det ovan beskrivna. Enligt förslaget krävs bl.a. att skäl för beslut lämnas ut och att det ställs högre krav på intresseavvägningen för att undanhålla information.⁷

I Storbritannien finns inte någon arkivlag som särskilt tar sikte på bevarande av handlingar som har historiskt intresse. I stället styrs definitionen och bevarandet av myndigheters handlingar av the Public Records Act, 1958 och the Public Records Act, 1967.

Huvuddragen i lagstiftningen innebär att det skall finnas en myndighet för centrala statliga myndigheters handlingar (The Public Record Office, PRO). De handlingar som är värda att bevara skall förvaras och vara tillgängliga där. Med handlingar avses inte bara pappershandlingar utan även information på annat medium.

Departementen skall ha rutiner för att välja ut vilka handlingar som skall bevaras. Dessa handlingar skall som huvudregel överlämnas till PRO innan de är trettio år gamla. Övriga handlingar skall förstöras om tillstånd inte lämnas till annat avhändande.

PRO har ansvar för att samordna och övervaka myndigheternas urval, förvaring, överlämnande och annat avhändande av handlingar. När det gäller urvalet av handlingar har det under lång tid funnits en princip som varit allmänt tillämplig. Denna betonar bevarande av handlingar som dokumenterar administrativa och politiska processer. Denna princip har dock nyligen reviderats, eftersom PRO märkt en delvis förändrad efterfrågan på uppgifter. Den har bestått i ett ökat intresse från släktforskare.

För lokala myndigheter i England och Wales gäller i stället viss annan lagstiftning angående handlingarna. Lokala myndigheter kan enligt dessa få i uppdrag att vara arkivmyndigheter för andra lokala myndigheter. Lokala myndigheter får, men måste inte, lämna sina handlingar till arkivmyndighet. Lagstiftningen innehåller vidare en allmän skyldighet för lokala myndigheter att vidta nödvändiga åtgärder för sina handlingar.

The Public Records Act 1958 omfattar inte departement som helt eller huvudsakligen ägnar sig åt skotska frågor. För dessa finns i stället en särskild lagstiftning. Den omfattar handlingar från såväl

⁷ David Banisar, Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, 2001

centrala som lokala myndigheter. För Skottland finns en särskild arkivmyndighet.

3.5 EU och Europarådet

EU

Genom Amsterdamfördraget infördes en ny artikel 255 enligt vilken medborgarna skall ha tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. I enlighet med denna artikel antog rådet och Europaparlamentet den 30 maj 2001 en ny förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.⁸ Denna nya förordning började tillämpas i december 2001. Den ersätter därmed äldre beslut om tillgång till EU-institutionernas handlingar.

I förordningen har begreppet handling en bred definition. Ingen typ av handlingar utesluts i förväg från rätten till tillgång. Ett avslag i frågan om att lämna ut en handling måste bygga på ett av de undantag som nämns i förordningen. Den skada som en spridning av handlingen skulle innebära måste överstiga nyttan av offentlighet för att handlingen inte skall lämnas ut.

I förhållande till äldre beslut om tillgång till handlingar innehåller förordningen flera nyheter, vars syfte är att öka insynen och förbättra allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar. Bl.a. är det numera möjligt att få tillgång till handlingar som kommit från tredje man, t.ex. en medlemsstat, övriga institutioner eller allmänheten. Vidare kan en handling som skyddas av ett undantag ändå lämnas ut om det allmänna intresset av utlämnande är större än intresset att skydda handlingen. Det gäller dock inte om undantaget avser viktiga allmänna intressen (säkerhet, försvar, internationella förbindelser eller finansiella frågor) eller skydd av privatlivet. Förordningen innebär också att processen för att pröva frågan om utlämnande skall gå fortare och att ett register över handlingar skall ställas till allmänhetens förfogande.

Registret över handlingar skall helst vara tillgängligt i elektronisk form. En hänvisning till handlingen skall föras in i registret omgående. För varje handling skall registret innehålla ett referensnummer, ämnet och/eller en kort beskrivning av innehållet i handlingen och det datum då handlingen mottogs eller upprättades och

⁸ Förordning (EG) nr 1049/2001

registrerades. Uppgifterna får dock inte motverka de intressen som skyddas av bestämmelserna om sekretess.

Förordningen innehåller ett krav på att institutionerna skall utveckla goda förvaltningsrutiner för att underlätta rätten att ta del av handlingar. Det innebär bl.a. ett krav på att arbetsordningarna måste anpassas till förordningen. Vidare skall institutionerna varje år avge en offentlig rapport över det antal fall då ansökningar om tillgång till handlingar avslagits, skälen för avslagsbesluten och antalet känsliga handlingar som inte har registerförts.

I förordningen betonas att syftet med öppenheten är att ge medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförandet och att garantera att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare. Öppenhet bidrar till att stärka principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter. Syftet med förordningen är att rätten att ta del av handlingar skall få största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt.

Europarådet

Även inom Europarådet är frågan om tillgång till officiella dokument aktuell. Ministerkommittén antog den 21 februari 2002 en rekommendation till medlemsstaterna angående tillgång till allmänna handlingar.⁹ Rekommendationen utgår från att tydliga regler om rätt att ta del av handlingar innebär att medborgarna kan få en korrekt och kritisk bild av förvaltningen, leder till effektivitet i förvaltningen och minskar risken för korruption samt bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för förvaltningen.

Rekommendationens handlingsbegrepp är brett. Det omfattar således all information som fäst på ett medium. Begreppet omfattar inte utkast till handlingar.

Huvudrekommendationen är att medlemsländerna skall garantera rätten att ta del av förvaltningens handlingar. Den rätten skall gälla lika för alla i landet utan diskriminerande inslag. Rätten att ta del av handlingar kan dock inskränkas med hänsyn till viktiga allmänna och enskilda intressen. Enligt rekommendationen skall sådana inskränkningar tydligt anges i lag. Inskränkningarna måste också vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och stå i proportion till sitt syfte.

⁹ Rec (2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents

Ministerkommittén har också formulerat en rekommendation beträffande en europeisk policy om tillgång till arkiv.¹⁰ Där anges att arkiv är en viktig och oersättlig del av kulturen. Bakgrunden till rekommendationen är ett ökat historieintresse, utvecklingen i de nya demokratierna och utvecklingen av tekniken för framställning av handlingar.

I rekommendationen betyder "arkiv", om det skrivs med litet a, alla handlingar som uppstått inom en verksamhet och överlämnats till en arkivinstitution för bevarande. Innebörden av begreppet är således inte samma som i den svenska arkivlagen, se avsnitt 2.3.3. Rekommendationen gäller, med få undantag, endast myndigheters arkiv.

Enligt rekommendationen är tillgången till myndigheters arkiv en rättighet. Medlemsländernas lagstiftning bör innebära tillgång till arkiven. Denna tillgång kan dock inskränkas för att skydda angelägna allmänna intressen och enskildas privatliv. Sökmöjligheterna i arkiven skall vara tillgängliga. Det skall finnas möjlighet att överklaga beslut som innebär att tillgång till handlingar vägrats.

¹⁰ Recommendation No. R(2000)13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives

4 Varför behöver reglerna ändras?

I vårt förra delbetänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) konstaterade vi att det inte är tillräckligt att betona arkivreglernas betydelse genom en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen.¹ Det är också av avgörande betydelse att regelstrukturen är så enkel och lättöverskådlig som möjligt. Det finns därför ett behov av att samordna 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen till en enhetlig reglering. En sådan reglering bör i så stor utsträckning som möjligt vara teknikneutral. I detta sammanhang bör påpekas att de nuvarande reglerna tillkom innan t.ex. Internet fanns. Vidare bör regleringen visa på samtliga krav som ställs på en myndighet under hela processen med att hantera de allmänna handlingarna. Som framgår av avsnitt 1.1 har tankarna på en samordning varit aktuella tidigare.

Nedan kommer en redogörelse för de specifika problem med den nuvarande regleringen, som vi pekade på i delbetänkandet. Texten är således en sammanfattning av avsnitt 6.3.2 i delbetänkandet.

4.1 Behövs reglerna om dokumentationsskyldighet i 15 kap. sekretesslagen som komplement till andra regler?

Det finns inte några generella regler om myndigheters dokumentationsskyldighet. I 15 kap. 14 § sekretesslagen finns en bestämmelse som innebär att en myndighet, om den använder elektronisk information i ett mål eller ärende, skall se till att informationen tillförs akten i läsbar form. Sådan dokumentationsskyldighet följer dock även av andra bestämmelser, t.ex. 15 § förvaltningslagen.²

¹ s. 243

² SOU 1997:39 s. 579

Bestämmelsen i sekretesslagen har också kritiserats för att inte vara teknikneutral. Den har i praktiken uppfattats som en skyldighet att skriva ut informationen på papper.³

I sekretesslagens bestämmelse om god offentlighetsstruktur för ADB-system finns också en bestämmelse om dokumentation (15 kap. 9 § sekretesslagen). Enligt denna bör ett datasystem inrättas så att det framgår när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling. Om uppgiften ändrats eller gallrats, bör det också framgå när det skett.

Riksarkivets föreskrifter innehåller regler som överlappar dem i sekretesslagen. Av dessa framgår att myndigheterna skall 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 annan åtgärd. Denna bestämmelse är teknikneutral och går således längre än sekretesslagens bestämmelser. För kommunerna gäller föreskrifter av varierande innehåll.

Det framstår således inte som helt klart vilket syfte bestämmelserna i 15 kap. 9 § 4 och 14 § sekretesslagen har. Den sistnämnda bestämmelsen skulle kunna uppfattas som en parallell till 15 § förvaltningslagen, dvs. att uppgifter som tillförs ett ärende på något annat sätt än i en handling skall dokumenteras. Men syftet med bestämmelsen skulle också kunna vara att bevara handlingarna. När det gäller 15 kap. 9 § 4 sekretesslagen verkar syftet vara att leva upp till arkivvårdens krav på ursprunglighet och autenticitet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de aktuella bestämmelserna i sekretesslagen tycks utgöra överlappande regler till andra teknikneutrala regler. I detta sammanhang bör man dock hålla i minnet att Riksarkivets föreskrifter inte gäller för kommunala arkiv.

Det finns således ett behov av att överväga i vilken utsträckning de aktuella bestämmelserna i sekretesslagen behövs som komplettering till generellt gällande och teknikneutrala regler om dokumentationsskyldighet och om bevarande av allmänna handlingar.

³ SOU 2001:3 s. 245

4.2 Kan reglerna om arkivredovisning integreras med övriga bestämmelser för sökning och beskrivning av allmänna handlingar?

För att rätten att ta del av allmänna handlingar skall få verklig betydelse förutsätts att det finns möjligheter att på ett logiskt sätt söka bland myndigheternas handlingar. Därför finns i sekretesslagen generella regler om registrering av allmänna handlingar. I arkivlagen anges vidare att myndigheterna skall ta hänsyn till registreringens betydelse för en ändamålsenlig arkivvård. Riksarkivet har för de statliga myndigheterna utfärdat allmänna råd om registrering.⁴

I arkivlagen finns bestämmelser om att myndigheter skall ha en arkivredovisning. Den består av en arkivbeskrivning och en systematisk arkivförteckning. En arkivbeskrivning skall innehålla information om vilka typer av handlingar som finns i arkivet och hur det är organiserat.

Riksarkivet har meddelat föreskrifter om systemdokumentation.⁵ Syftet med sådan dokumentation är att upptagningar skall kunna läsas och förstås i sitt sammanhang även efter det att den tekniska miljön i vilka de har producerats inte längre finns kvar. INFOTEK-RED (se avsnitt 1.1) påpekar i sin rapport att myndigheter mycket sällan har upprättat arkivförteckningar enligt arkivlagen för sina datasystem.⁶ Den informationen finns i stället i systemdokumentationen, vilket medför en risk för att den inte är så lättillgänglig som ett insynsinstrument borde vara.

I sekretesslagen finns dessutom en bestämmelse om att myndigheter skall beskriva sina ADB-system.

Den tekniska utvecklingen innebär att möjligheten att söka information i datasystem hela tiden utvecklas. För att insynen, vars syfte bl.a. är att kontrollera myndigheters verksamhet, skall bli effektiv, måste det fortfarande finnas instrument för att söka i traditionella kategorier, t.ex. ärenden, för att handlingarna skall finnas i sitt sammanhang. Sökningar på t.ex. fri text bör ses som ett komplement för att finna andra typer av information.

Vi konstaterade i vårt förra delbetänkande att det vore önskvärt om reglerna om arkivredovisning kunde integreras med övriga bestämmelser om instrument för sökning bland och beskrivning av

⁴ RA-FS 1997:5

⁵ RA-FS 1991:3, ändrad 1994:2

⁶ Insyn i medborgarnas tjänst - Samordning av vissa bestämmelser i arkivlagen, 15 kap. sekretesslagen m.m., PM från INFOTEK-RED-projektet, 1998, s. 18

allmänna handlingar. En strävan bör vara att göra sådana regler så teknikneutrala som möjligt.⁷

4.3 Kan sekretesslagens och arkivlagens regler om god offentlighetsstruktur samordnas?

Ovan har vi beskrivit att proveniensprincipen är grunden för arkivverksamheten i Sverige. I arkivlagen finns därför regler om att myndigheterna skall ordna sina handlingar så att en god offentlighetsstruktur skapas. Arkivet skall organiseras så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Det gäller både på kort och på lång sikt. Myndigheterna skall vidare avgränsa arkivet genom att bestämma vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar.

Även i sekretesslagen finns en bestämmelse om god offentlighetsstruktur, se avsnitt 2.2.6. Till skillnad från arkivlagens regler är denna bestämmelse dock inte teknikneutral. Den gäller endast myndigheternas IT-verksamhet.

INFOTEK-RED påpekar att dessa regler är överlappande på ett sådant sätt att myndigheter uppfattar det som svårt att väga samman dem.⁸ Även här finns det således anledning att överväga en samordning av sekretesslagens och arkivlagens regler för att förenkla tillämpningen och uppnå teknikneutralitet.

4.4 Behöver skillnaden mellan åtgärder som är grund för arkivvården och åtgärder som är arkivvård finnas kvar?

Rätten att ta del av allmänna handlingar har inte någon begränsning i tiden. För att den skall kunna utövas i praktiken krävs att allmänna handlingar finns bevarade. Detta ställer krav på val av materiel och metoder för framställning och bevarande av handlingar. Det ställer vidare krav på hur handlingar registreras, organiseras och skyddas.

Modern IT ställer högre krav på att sådana åtgärder vidtas på ett tidigt stadium än vad pappershandlingar gör. Om pappershandlingar organiseras på ett mindre bra sätt är det möjligt, även om det kan vara arbetsamt, att i efterhand förbättra det. Denna möjlighet finns inte i ett datasystem, eftersom handlingar där normalt inte

⁷ SOU 2001:3 s. 248

⁸ INFOTEK-RED, s. 16

har ett fysiskt uttryck utan består av ett logiskt samband. Om systemet inte redan från början innehåller strukturer som främjar tillgänglighet, skydd och gallring, kan det vara omöjligt att återskapa dessa i efterhand. Det skulle kunna innebära att allmänna handlingar inte bevaras på det sätt som är önskvärt.

I 5 § arkivlagen finns bestämmelser som utgör grund för arkivvården. I 6 § arkivlagen finns regler om åtgärder som är arkivvård. Mot bakgrund av vad som ovan angetts om att åtgärder för tillgänglighet och bevarande måste vidtas så tidigt som möjligt, går den uppdelningen sannolikt inte att upprätthålla.⁹ Riksarkivet gör i sina föreskrifter inte någon skillnad mellan om allmänna handlingar arkiverats eller inte.

⁹ INFOTEK-RED s. 27f

5 Vårt förslag till regler om myndigheternas hantering av allmänna handlingar

5.1 Våra utgångspunkter

I regeringsformen finns de grundläggande reglerna för förvaltningen, både statlig och kommunal. Den offentliga makten skall utövas under lagarna, med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom alla samhällsområden.

Även tryckfrihetsförordningen anger viktiga grundprinciper för det svenska förvaltningssystemet såväl på statlig som kommunal nivå. Alla handlingar hos myndigheterna skall som huvudregel vara tillgängliga för allmänheten. Vidare är envar gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och rätt att för publicering meddela uppgifter i alla frågor, även anonymt, med undantag för visst skydd för enskild rätt och allmän säkerhet.

Regeringen har konstaterat att offentlighetsprincipen inte bara är en medborgerlig rättighet utan att den också är en viktig aspekt av förvaltningspolitiken.¹ Rätten att ta del av allmänna handlingar, meddelarfrihet och meddelarskydd bidrar till rättssäkerhet, skärper kraven på kvalitet i dokument och skrivelser och kan därmed också bidra till att förbättra förvaltningens kvalitet och måluppfyllelse. På grund av sammanhanget gäller dessa uttalanden i första hand den statliga förvaltningen. Resonemanget måste ändå anses gälla även för den kommunala förvaltningen.

Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar kan sammanfattningsvis sägas vara att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och i folkstyret. I 2 kap. tryckfrihetsförordningen anges att syftet är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Allmänna handlingars offentlighet fyller således ett syfte som informationsförsörjare i en vidare mening.²

¹ Prop. 1997/98:136 s. 14

² Prop. 2001/02:70 s. 9

Hos myndigheterna finns en riklig tillgång till uppgifter om förhållandena inom såväl den offentliga verksamheten som den privata sektorn. Det brukar ofta framhållas att handlingsoffentligheten, förutom att vara byggd på de två grundstenarna ärendeinsyn och verksamhetsinsyn, numera också har inslag av kunskapsinsyn. Informationsteknikens utbredning inom förvaltningen har bidragit till denna utveckling genom att underlätta förekomsten av allt större informationssamlingar hos myndigheterna och effektivare åtkomst till informationen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är inte begränsad i tiden. Det innebär att tillgången till myndigheternas informations-samlingar är en viktig resurs för forskningen.³ Detta är naturligt i alla demokratiska länder med en kulturtradition.

Sammanfattningsvis kan sägas att rätten att ta del av allmänna handlingar är en omistlig del av den medborgerliga rätten att inhämta och ta emot information och därmed en betingelse för den fria demokratiska åsiktsbildningen.⁴ Vidare utgör tillgång till handlingarna i oförvanskat skick en viktig del av det nationella kulturarvet.

Regeringen presenterade i juni 2000 *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*. I handlingsprogrammet påpekades bl.a. att informationstekniken är ett utmärkt instrument för att underlätta insyn och kontroll samt för att i större utsträckning informera och inhämta synpunkter från medborgare och företag.

En given utgångspunkt är att IT-utvecklingen inom förvaltningen inte får leda till en försvagning av offentlighetsprincipen. I stället är det tvärtom nödvändigt att utgå från att allmänhetens möjligheter att på begäran ta del av det uppgiftsmaterial som finns samlat hos myndigheterna snarare bör vidgas i takt med den tekniska utvecklingen. Utformningen av reglerna kring handlingars offentlighet bör vara så teknikneutrala som möjligt så att de kan tillämpas även under nya tekniska förutsättningar. Allmänhetens insyn i myndigheternas verksamhet skall inte vara beroende av den teknik myndigheterna använder för sin informationshantering.⁵

Den tekniska utvecklingen får inte heller innebära att tillgången till information försämras över tiden. En sådan negativ utveckling skulle innebära förlust av en del av vårt gemensamma kulturarv. Reglerna om hantering av allmänna handlingar måste således utformas för att stödja långsiktigt hållbara lösningar.

³ Jfr prop. 1990/91:60 s. 14

⁴ Prop. 2001/02:70 s. 9

⁵ *ibid.* s. 12

Betydelsen av att bestämmelserna ges en så tydlig och överskådlig utformning som möjligt förtjänar att understrykas. För att offentlighetsprincipen framgångsrikt skall kunna hävdas krävs att reglerna dels kan förstås av dem som vill göra sin rätt enligt denna princip gällande, dels kan tillämpas av myndigheterna utan allt för stora svårigheter.⁶

För närvarande pågår i riksdagen processen med att föra in en ny regel i tryckfrihetsförordningen för att betona arkivreglernas betydelse för offentlighetsinsynen.⁷ Bakgrunden till förslaget är att de skyddsintressen som syftar till att allmänna handlingar skall bevaras gör sig ännu starkare gällande i myndigheternas IT-verksamhet än i den pappersbaserade verksamheten. 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 betydelse i IT-sammanhang, där åtgärder måste vidtas i ett tidigt skede.

I denna del av vårt uppdrag skall vi se över och samordna de regler som i dag gäller för myndigheters hantering av allmänna handlingar. Det huvudsakliga syftet med dessa regler är att främja rätten att ta del av allmänna handlingar både på kort och lång sikt. Reglerna skall således ses som ett medel för att uppnå den rättssäkerhet och insyn som är offentlighetsprincipens syfte. Den nära kopplingen till offentlighetsprincipens syften innebär att reglerna också kan ses som metoder för att nå ett demokratiskt samhälles grundläggande värderingar. Reglerna behövs också för att bygga upp och bibehålla den del av det nationella kulturarvet som handlingarna utgör.

För att reglerna om allmänna handlingar skall få dessa positiva effekter krävs att de är så tydliga och överskådliga som möjligt. Det är viktigt både för att den som vill ta del av handlingar skall kunna ta till vara sin rätt och för att de skall vara enkla för myndigheterna att tillämpa. Vi har i kapitel 4 beskrivit några situationer där reglerna i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen till viss del överlappar varandra. Att undvika sådana överlappande regler är ett sätt att öka tydligheten.

Som framgått ovan anses teknikutvecklingen inom förvaltningen vara en företeelse som i stor utsträckning kan bidra till att stärka och eventuellt vidga offentlighetsprincipen. Det medför dock att reglerna om myndigheters hantering av allmänna handlingar måste

⁶ ibid. s. 13

⁷ Prop. 2001/02:70, bet. 2001/02:KU17; ett andra beslut av riksdagens planeras komma den 13 november 2002

vara så teknikneutrala som möjligt för att kunna tillämpas även under nya tekniska förutsättningar. I kapitel 2 har vi beskrivit att vissa av dagens regler kan sägas vara teknikneutrala även om de kommit till för en förvaltning där pappershandlingar var normen. Vissa regler är dock särskilt konstruerade för att endast gälla ADB-register. En sådan särreglering kan också motverka den ökade tydlighet hos reglerna, som vi vill uppnå.

En viktig förutsättning för att reglerna till stöd för rätten att ta del av allmänna handlingar, skall få önskad effekt, är att det råder stor kunskap om dem inom förvaltningen. Sådan kunskap måste finnas på alla nivåer i organisationen, eftersom den behövs både när det gäller omfattande beslut om att upphandla nya datasystem och enklare beslut om att lämna ut en enstaka handling. Vi återkommer till frågan om utbildning i kapitel 7.

För att offentlighetsprincipen skall få genomslag är det en förutsättning att de medel som finns för att söka handlingar och uppgifter hos myndigheter är kända för den som har rätt att ta del av allmänna handlingar. Det är således lika viktigt att kunskap om reglerna till stöd för rätten att ta del av allmänna handlingar finns hos allmänheten som hos förvaltningarna. Vi återkommer till frågan om information i kapitel 7.

Sammanfattningsvis är således vår utgångspunkt för förslagen att främja rätten att ta del av allmänna handlingar såväl på kort som på lång sikt. Det kan ske genom att de nuvarande reglerna samordnas och struktureras så att de blir tydligare och överskådligare. Ett annat medel är att göra reglerna så teknikneutrala som möjligt. Därmed blir myndigheternas skyldigheter inte beroende av vilka tekniska lösningar de väljer. Ytterligare ett medel är att höja kunskapsnivån inom förvaltningen och hos allmänheten beträffande reglerna om offentlighet.

5.2 En särskild lag om hantering av allmänna handlingar

Vi föreslår att reglerna i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen skall samordnas genom att föras in i en ny lag. Därmed kommer de krav som ställs på en myndighet under hela processen med att hantera allmänna handlingar att finnas samlade. Vår bedömning är att en sådan lösning gör reglernas struktur tydligare och mera överskådlig. Bestämmelserna om överklagande av beslut om att neka eller begränsa utlämnande av handlingar och om hemligstämpel skall finnas kvar i sekretesslagen.

Som framgått ovan är en del av vårt uppdrag att 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. Vi har ovan konstaterat att sådana överväganden måste utgå från att de bestämmelser som reglerar myndigheters hantering av allmänna handlingar skall vara tydliga och överskådliga samt så teknikneutrala som möjligt.

Ovan har vi redogjort för att frågor om registrering och förtecknande av allmänna handlingar finns både i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen. Syftet med dessa regler är i princip detsamma, dvs. att göra det möjligt för enskilda att nyttja sin rätt att ta del av allmänna handlingar och att åstadkomma rättsäkerhet och effektivitet i förvaltningen. Vidare har vi ovan redogjort för att vissa av reglerna är teknikneutrala medan andra är specifika för ADB-register.

Vi anser att alla regler om registrerande och förtecknande av allmänna handlingar bör samlas på ett ställe. På så sätt blir regelverket lättare att tillämpa, både för tjänstemän hos myndigheterna och enskilda som vill ha del av allmänna handlingar. Vidare kan överlappande bestämmelser undvikas, vilket innebär att reglerna blir tydligare.

Det finns olika alternativ för hur reglerna kan samlas på ett ställe. De kan utgöra en avdelning i sekretesslagen, alla regler kan samlas i arkivlagen eller reglerna kan samlas i en ny lag som enbart reglerar myndigheters hantering av allmänna handlingar.

Fördelen med att samla reglerna i sekretesslagen är att där, ända sedan lagens tillkomst, funnits ett kapitel som gäller registrering och utlämnande av allmänna handlingar. Det är således en del av en

inarbetad struktur. Denna systematik har dock kritiserats.⁸ Sekretesslagens huvudsakliga syfte är att reglera tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud att lämna ut allmänna handlingar. Reglerna i 15 kap. sekretesslagen skall däremot tillgodose intresset av insyn i allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda. Enligt vår uppfattning skulle denna skillnad bli mera betonad om de samordnade reglerna om förteckning och registrering av allmänna handlingar fördes in i sekretesslagen.

Ett annat alternativ är att föra in de samordnade reglerna i arkivlagen och upphäva 15 kap. sekretesslagen. En fördel med en sådan lösning är att den nyttjar en redan existerande lagstiftning. Mot en sådan lösning talar att regeln om överklagande av beslut om utfående av allmänna handlingar inte utan vidare kan lyftas ur sekretesslagen. Av tryckfrihetsförordningen framgår att närmare bestämmelser om hur ett överklagande av ett beslut om utlämnande av allmänna handlingar skall se ut skall framgå av sekretesslagen (2 kap. 15 § andra stycket jämfört med 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen).

En annan nackdel med en sådan lösning skulle kunna vara av mera pedagogisk karaktär. Ordet arkiv används i dagligt tal om en samling handlingar och för den särskilda lokal där dessa förvaras. Begreppet kan syfta på handlingar både inom offentlig och privat verksamhet. När användningen skall exemplifieras i ordböcker hänvisas till historiskt intresse eller forskningsändamål.⁹ Ordet arkiv kan således ge intryck av att syfta på ordnande och förvaring av handlingar när de inte längre har någon direkt betydelse för myndighetens verksamhet.

I arkivlagen har dock ordet en både vidare och mera inskränkt betydelse. Arkivlagen gäller endast arkiv som uppkommit i offentlig verksamhet. De allmänna handlingarna hos myndigheten utgör myndighetens arkiv (3 § första stycket arkivlagen). I 15 kap. sekretesslagen används inte ordet arkiv utan reglerna där gäller allmänna handlingar. Att föra över dessa regler till arkivlagen skulle således kunna motverka syftet att understryka att det är viktigt att redan från början organisera myndighetens handlingar, konventionella eller elektroniska, så att offentlighetsprincipen blir möjlig att göra gällande.

Ett tredje alternativ skulle kunna vara att föra samman reglerna från 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen i en ny lag. Nackdelen med en sådan lösning är att det åtminstone i inledningsskedet kan

⁸ SOU 1997:39 s. 587f

⁹ Nationalencyklopedin Ordbok, Svenska akademins ordbok

innebära att osäkerheten om reglernas tillämpning ökar. En annan nackdel är, vilket beskrivits ovan, att reglerna om överklagande inte kan föras över till en sådan lag utan grundlagsändring.

För en sådan lösning talar att myndigheterna på detta sätt skulle få ett tydligt regelverk som enbart är inriktat på hanteringen av allmänna handlingar. Därmed betonas att ansvaret för att göra allmänna handlingar tillgängliga, så att medborgarna kan nyttja sin rätt till insyn, vilar på den myndighet i vars verksamhet handlingen finns. Vidare understryks att detta ansvar har självständig betydelse och är viktigt. En sådan reglering blir också neutral mellan hanteringen av allmänna handlingar som används i myndigheternas verksamhet och de handlingar som inte längre är direkt aktuella i verksamheten.

Vi anser således att nackdelarna med att ordna in reglerna i någon av sekretesslagen eller arkivlagen överväger de övergångsproblem som möjligen kan uppstå vid införande av en ny lag. Vidare anser vi att de skäl som talar för en särskild lag är så starka att denna lösning bör väljas. Vi föreslår därför att en lag om hantering av allmänna handlingar skall ersätta 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen.

Riksdagen förväntas under hösten 2002 fatta det andra beslutet om att föra in en ny bestämmelse i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Bestämmelsen innebär att grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar skall meddelas i lag. Syftet med bestämmelsen är att betona dessa frågars betydelse för offentlighetsinsynen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Vårt förslag att samordna reglerna om myndigheternas hantering av allmänna handlingar i en särskild lag har bl.a. samma syfte. Vi bedömer således att vårt förslag ligger väl i linje med den pågående förändringen av tryckfrihetsförordningen.

I den nya lagens inledande kapitel bör det finnas bestämmelser om lagens syfte, för vem den gäller och definitioner. Följande kapitel bör beskriva de regler som skall gälla för den myndighet i vars verksamhet handlingen finns. Det kan t.ex. gälla frågor om vad som krävs för att uppnå en god offentlighetsstruktur, registrering, beskrivning och annan dokumentation men även tekniska frågor och frågor om förfarandet vid utlämnande av handlingar. Därefter bör följa regler om arkivmyndigheterna och deras uppgifter.

Vårt förslag innebär således att de regler om utlämnande och service som i dag finns i 15 kap. sekretesslagen kommer att stå i ett eget kapitel i den nya lagen. Vi föreslår inte några förändringar i sak

av dessa regler. Vi föreslår dock vissa språkliga ändringar. Mot denna bakgrund kommer betänkandet inte att innehålla några ytterligare överväganden beträffande dessa bestämmelser.

Bestämmelserna om överklagande måste på grund av tryckfrihetsförordningen vara kvar i sekretesslagen. Även bestämmelsen om hemligstämpel (15 kap. 3 § sekretesslagen) bör stå kvar i sekretesslagen. Den har nära anknytning till de materiella reglerna om sekretess.

Vi föreslår redaktionella ändringar av bestämmelserna i 15 kap. 3, 7 och 8 §§ sekretesslagen. Under arbetet har dock frågan om att göra bestämmelsen om hemligstämpel mera teknikneutral diskuterats. Det skulle bl.a. kunna innebära att den rent språkligt bättre kommer att passa in på praktiska situationer som t.ex. spärrmarkeringar i dataregister. För att en sådan förändring skall bli ändamålsenlig, krävs dock överväganden kring konsekvenserna ur öppenhetssynpunkt och vilka möjliga tekniska lösningar som är aktuella i dag. Vi avser därför att återkomma till denna fråga i samband med den allmänna översynen av sekretesslagen.

5.3 Den nya lagens syfte

Lagens syften är att tillgodose

1. rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar (handlingsoffentlighet),
2. skyddet för allmänna handlingar som en del av det nationella kulturarvet,
3. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
4. forskningens behov.

Myndigheterna skall registrera, organisera, bevara och i övrigt hantera sina allmänna handlingar så att dessa syften uppnås.

Reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen innebär rätt att ta del av allmänna handlingar i den utsträckning de inte innehåller hemliga uppgifter. För att reglerna skall kunna tillämpas i praktiken krävs att den som begär att få del av en handling kan lämna sådana uppgifter om den att myndigheten kan identifiera den. Det är således nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall organiserade så att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som har kommit in eller upprättats. En

sådan registrering är också ofta av väsentlig betydelse för att myndighetens verksamhet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

Om allmänna handlingar inte bevaras försvinner möjligheten att ta del av dem. Detta kan också bli fallet om de inte är lätt tillgängliga. Svårigheter att återsöka och återfinna allmänna handlingar innebär i vart fall att rätten att ta del av dem reduceras väsentligt. Exempel på sådana situationer är att det saknas sökmöjligheter eller andra hjälpmedel för att finna handlingarna. Andra hjälpmedel kan vara t.ex. nödvändiga program för att kunna läsa en elektronisk handling.

I avsnitt 2.1.1 har vi diskuterat syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar. Där framgår bl.a. att insynen i allmänna handlingar kan sägas bestå av tre nivåer: ärendeinsyn, verksamhetsinsyn och kunskapsinsyn. Tidigare har det ansetts att rätten att ta del av allmänna handlingar är viktig för att få ärende- och verksamhetsinsyn. Utvecklingen har dock inneburit att i dag uppfattas även kunskapsinsynen som ett självständigt ändamål.¹⁰

Att begränsa insynen till någon eller några av nivåerna skulle innebära en inskränkning av insynsrätten. Enbart ärendeinsyn kan inte ge någon insyn i hur myndigheten övergripande sköter sin verksamhet, utan bara hur varje ärende för sig är handlagt. Verksamhetsinsynen ger även insyn i sådant som inte direkt hänförs till ärenden, t.ex. ekonomiadministration. Kunskapsinsynen följer av att möjligheten att begära ut handlingar inte begränsas till att enbart gälla uppgifter om myndighetens verksamhet. Det innebär att all information som finns i allmänna handlingar och inte är sekretessbelagd, kan fås ut av medborgarna med stöd av rätten till insyn enligt tryckfrihetsförordningen. Medborgarna har därmed möjlighet att få kunskaper av värde bl.a. för studier, forskning, debatt osv. om olika samhällsförhållanden. På senare tid har även den betydelse informationen inom den offentliga sektorn har som resursbas för ekonomisk tillväxt och konkurrensfördel diskuterats.¹¹

Det är otvivelaktigt så att arkiv utgör en del av det nationella kulturarvet. Det gäller såväl allmänna som enskilda arkiv. Myndigheternas arkiv består av allmänna handlingar. Dessa utgör således en del av kulturarvet.

¹⁰ Prop. 2001/2002:70 s. 9, COM[1998]585, svensk titel: Information från den offentliga sektorn: en värdefull resurs för Europa

¹¹ Ibid.

Verksamheten på det statliga arkivområdet omfattas av de kulturpolitiska målen.¹² De övergripande målen för kulturpolitiken är att¹³

- mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar, värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den,
- verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande,
- främja kulturell
- ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället,
- bevara och bruka kulturarvet,
- främja bildningssträvanden, och
- främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

De allmänna handlingarnas betydelse för kulturarvet är så viktig att det bör framgå av en inledande bestämmelse i en ny lag om hantering av allmänna handlingar. En sådan bestämmelse kommer att utgöra en bakgrund för mera konkreta bestämmelser om hur allmänna handlingar skall hanteras. Det innebär t.ex. att regler om bevarande och gallring, skall tillämpas med insikt om att handlingarna är betydelsefulla bl.a. för att beskriva landets utveckling och historiska skeenden samt för att kontrollera den offentliga makten.

De enskilda arkiven utgör vid sidan av myndigheternas arkiv en väsentlig del av kulturarvet.¹⁴ Det är således viktigt att det bevaras för eftervärlden. Ett sätt att säkerställa detta är att arkivmyndigheterna tar omhand även enskilda arkiv om det är praktiskt och ekonomiskt möjligt.

Arkivlagen innehåller inte några regler om enskilda arkiv utan gäller enbart offentliga arkiv. Det har inte ingått i vårt uppdrag att överväga om det finns behov av lagregler för enskilda arkiv.

I syftet att tillgodose information för rättskipning och förvaltning ligger den enskildes rätt till likabehandling och rättsäkerhet. Enskildas rättigheter skall kunna styrkas genom att uppgifter finns bevarade i offentliga arkiv, t.ex. uppgifter om fastighetsförvärv eller utfärdade betyg. I behovet av information för rättskipning och förvaltning ligger också det allmännas behov av uppgifter för att kunna bedriva sin verksamhet effektivt och med hög kvalitet.

¹² Prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129

¹³ Bet. 1996/97:KrU1 s. 41

¹⁴ Prop. 1989/90:72 s. 29f och 65f och prop. 1996/97:3 s. 154

I den nuvarande arkivlagen anges att myndigheternas arkiv skall 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. Med forskningens behov avses inte enbart den professionella forskningen utan också amatörforskningen.

Att peka ut forskningen som ett särskilt behov har ifrågasatts.¹⁵ I det ligger en rädsla för att arkivhanteringen blir allt för inriktad på att enbart tillgodose forskningens intressen. Rent faktiskt är det ytterst med stöd av handlingsoffentligheten som även äldre allmänna handlingar kan begäras utlämnade.¹⁶ Detta är en självklarhet i alla demokratiska länder.¹⁷

Forskning kan således sägas vara ett sätt att använda rätten att ta del av allmänna handlingar och inte ett självständigt skäl till varför handlingar skall hanteras på ett visst sätt. För att det inte skall uppstå någon tveksamhet om att allmänna handlingar skall hanteras så att rätten att ta del av dem tillgodoses både på kort och lång sikt, föreslår vi ändå att forskningens behov skall vara ett särskilt syfte vid hanteringen.

I arkivlagens ändamålsbestämmelse används orden bevaras, hållas ordnade och vårdas. Vi har valt att använda organisera i stället för ordna. Ordna kan uppfattas som alltför nära knutet till pappershandlingar. Även ordet vårdas kan anses ha en tydligare knytning till pappershandlingar och t.ex. konservering av dessa. Ordet skydda skulle kunna användas i stället, eftersom det syftar på såväl skydd av det ursprungliga skicket (autenticitet) som på skydd av databärarna i lämpliga lokaler. Vi har dock inte ansett det nödvändigt att ha med detta begrepp i ändamålsbestämmelsen, eftersom det måste anses omfattas av ordet bevara.

¹⁵ INFOTEK-RED s. 29

¹⁶ Prop. 1989/09:72 s. 31

¹⁷ Prop. 1990/91:60 s. 13-14 jfr även Europarådets nyligen antagna rekommendation Rec(2002)2 on access to official documents

5.4 God offentlighetsstruktur

Vi föreslår att det skall finnas en teknikneutral bestämmelse, som beskriver vad som krävs av myndigheternas hantering av allmänna handlingar för att tillgodose offentlighetsprincipen. Denna regel bör inleda kapitlet om myndigheters hantering av allmänna handlingar.

5.4.1 Det behövs en regel om god offentlighetsstruktur

Offentlighetsstruktur innebär ett sätt för myndigheterna att hantera frågor kring offentlighet och sekretess. Offentlighetsstrukturens ändamål är att ge faktiska garantier för insyn genom god ordning och överskådlighet hos myndigheternas informationsbehandling. Strukturen skall också leda till att reglerna om sekretess verkligen ger det skydd mot insyn som är avsett.¹⁸

Att i detalj ange exakt vad som är en god offentlighetsstruktur är svårt eftersom en del av svaret endast kan komma i praktiska sammanhang, t.ex. vid utveckling av nya datasystem. Det bör dock vara möjligt att ge en uppfattning om vad som är en god offentlighetsstruktur genom att ställa upp vissa krav som skall vara uppfyllda. De allra viktigaste kraven hänger i så fall samman med områden som är viktiga för insynen, t.ex. diarieinformation och annan information som ger överblick.

I 15 kap. sekretesslagen finns en bestämmelse om god offentlighetsstruktur (9 §). Bestämmelsen är inte teknikneutral utan gäller endast automatisk databehandling. Även i arkivlagen finns regler som syftar till en god offentlighetsstruktur. Det gäller regler om att myndigheter skall organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas (6 § första stycket 1). Vidare skall myndigheter avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar (6 § första stycket 4). Arkivlagens regler är teknikneutrala. För statliga myndigheter preciseras de genom Riksarkivets föreskrifter.¹⁹ Det är vanligt att kommuner och landsting har beslutat om arkivreglementen som liknar Riksarkivets föreskrifter. För allmänna handlingar som förvaras eller uppkommer inom Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar gäller samma regler som för statliga myndigheter.

¹⁸ Peter Seipel, ADB-upptagningars offentlighet, Rapport till data- och offentlighetskommittén, SOU 1988:64 bilaga 2 s. 225

¹⁹ Bl.a. RA-FS 1997:4

Dessa regler kan framstå som överlappande på ett sådant sätt att myndigheterna uppfattar det som svårt att väga samman dem.²⁰ Vidare kan det vara otillfredsställande att en uttrycklig sammanfattning av vad som krävs för en god offentlighetsstruktur endast finns för verksamhet som bedrivs med hjälp av automatiserad behandling. Sannolikt är risken större för att handlingar på grund av okunskap eller ointresse organiseras på ett sätt som inte lever upp till offentlighetsprincipens krav i sådan verksamhet än i verksamhet som bedrivs med hjälp av pappershandlingar. De krav som ställs bör ändå vara desamma.

Kravet på god offentlighetsstruktur innebär att myndigheter när de planerar sin IT-verksamhet inte bara skall styras av tekniska, ekonomiska och administrativa överväganden. De måste även ta hänsyn till vad som krävs för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar. I praktiken måste alltså innebörden av begreppet god offentlighetsstruktur för varje myndighet bestämmas utifrån den verksamhet myndigheten bedriver.

Hur en god offentlighetsstruktur ordnas i praktiken beror på arten av de uppgifter som myndigheten hanterar, vilket intresse allmänheten kan tänkas ha av att ta del av dem, tillämpliga sekretessregler, kostnader m.m. Det kan således finnas skäl att ordna offentlighetsstrukturen hos en myndighet som enbart eller huvudsakligen använder sekretessbelagt material i sin verksamhet annorlunda än hos en myndighet vars verksamhet i huvudsak genererar offentliga handlingar som ofta begärs utlämnade. Offentlighetsstrukturen måste dock alltid uppfylla de minimikrav som ställs upp. Även om allmänna handlingar för närvarande inte är intressanta för allmänheten eller inte kan lämnas ut på grund av sekretess kan detta förändras över tiden. Det bör då finnas garantier för att handlingarna finns kvar på sådant sätt att allmänheten kan få tillgång till dem.

Varje myndighet måste själv, utifrån sin verksamhet, ta ställning till hur en god offentlighetsstruktur skall ordnas i praktiken. Den avvägningen bör göras av myndighetens ledning med hänsyn till den betydelse insynsrätten har i sig och med hänsyn till den vikt service och tillgänglighet tillmäts i olika författningar.

De i 15 kap. 9 § sekretesslagen uppräknade punkterna är tänkta som vägledning beträffande vad som särskilt bör beaktas för att uppnå en god offentlighetsstruktur i ADB-register.²¹ Punkterna är inte avsedda att vara absoluta krav utan snarare principer från vilka

²⁰ INFOTEK-RED s. 16

²¹ Prop. 1990/91:60 s. 35, 77

det kan finnas särskilda skäl att avvika, t.ex. på grund av att vissa handlingar är av ringa intresse från offentlighetssynpunkt. Detta kommer till uttryck genom att punkterna innehåller ordet "bör" i stället för "skall".

Som framgått ovan finns bestämmelser avseende vissa aspekter av god offentlighetsstruktur även i arkivlagen. Dessa bestämmelser tillsammans med föreskrifter som meddelats på området är tvingande för myndigheterna. Det innebär att åtgärder som räknas upp i de vägledande punkterna i 15 kap. 9 § sekretesslagen redan är bindande för myndigheterna (i vart fall de statliga) på grund av arkivlagen med tillhörande föreskrifter.

De tekniska förutsättningarna för den offentliga förvaltningen utvecklas ständigt. I allt större utsträckning använder myndigheterna IT i sin verksamhet. Det innebär att många allmänna handlingar finns i elektronisk form och inte i pappersform. För elektroniska handlingar gäller att de organiseras med hjälp av logiska samband. Detta måste ske från början eftersom sådana samband i vissa situationer kan vara omöjliga att skapa i efterhand. Behovet av att redan när allmänna handlingar uppstår ha en väl fungerande offentlighetsstruktur, för att uppnå insyn och öppenhet hos myndigheterna, är således betydligt mera betonat i IT-miljö.

Mot denna bakgrund bör, enligt vår uppfattning, en regel om vad som skall iakttas för att uppnå god offentlighetsstruktur och därmed skapa goda förutsättningar för medborgarnas möjligheter till insyn, innehålla en beskrivning av myndigheternas skyldigheter i detta hänseende. Med hänsyn till vad som redan gäller på grund av arkivlagen med tillhörande föreskrifter innebär det inte att kraven på myndigheterna i praktiken ökar nämnvärt. Vidare kommer även i fortsättningen myndigheternas verksamhet, val av olika tekniska lösningar och handlingarnas betydelse från offentlighetssynpunkt att påverka på vilket sätt myndigheten skall uppfylla bestämmelsens krav.

En beskrivning av de krav som ställs på myndigheterna när det gäller god offentlighetsstruktur måste hållas mycket generell, eftersom den skall tillämpas av många olika organ. Det gäller även övriga regler om myndigheternas hantering av allmänna handlingar. Närmare bestämmelser om hur kraven konkret skall uppnås kan meddelas i förordning eller föreskrifter. Förslaget behöver inte innehålla någon bestämmelse om detta, eftersom det omfattas av regeringens restkompetens (8 kap. 13 § första stycket 2 och tredje stycket regeringsformen).

Sammanfattningsvis framgår av resonemangen i detta avsnitt att en god offentlighetsstruktur är viktig för att tillgodose medborgarnas rätt till insyn i den offentliga förvaltningen och de övriga syften som angetts i avsnitt 5.3. Vi föreslår därför att det bör finnas en regel som beskriver vad som krävs av myndigheternas hantering av allmänna handlingar, för att tillgodose offentlighetsprincipen. Denna regel bör inleda lagens kapitel om myndigheters hantering av allmänna handlingar.

5.4.2 Innehållet i en bestämmelse om god offentlighetsstruktur

Vi anser att en bestämmelse om god offentlighetsstruktur bör innehålla krav beträffande följande förhållanden

- Åtskillnad mellan allmänna handlingar och andra handlingar,
- Åtskillnad mellan offentliga handlingar och handlingar som kan omfattas av sekretess
- Effektiva metoder för att finna och ta fram allmänna handlingar
- Autenticitet, dvs. äkthet och ursprungligt skick
- Dokumentation
- Presentation av allmänna handlingar samlat och med anknytning till verksamheten
- Gallring och annat avhändande
- Begriplighet, dvs. inga onödiga förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra förståelsen

Vårt förslag till bestämmelse om god offentlighetsstruktur har formulerats för att motsvara denna uppräkningslista. Nedan kommer innebörden av punkterna att diskuteras mera i detalj.

Åtskillnad mellan allmänna handlingar och andra handlingar

Allmänna handlingar skall skiljas från andra handlingar.

Denna punkt har en motsvarighet i 15 kap. 9 § första stycket 1 sekretesslagen och 6 § 4 arkivlagen. Den innebär att myndigheten måste organisera sina handlingar så att det klart framgår vilka som är allmänna och vilka som inte är det. Det måste således vara möjligt att avgöra vilka handlingar som kommit in respektive är upprättade. Vidare innebär det att handlingars status som t.ex. minnesanteckningar eller utkast skall framgå. När ett mål, ärende

eller annan process avslutats, måste myndigheterna ta ställning till om sådana handlingar bör sparas och därmed bli allmänna. Det innebär också att de allmänna handlingarna måste kunna skiljas från sådana som inte är allmänna på grund av att de omfattas av biblioteksregeln i 2 kap. 11 § 3 tryckfrihetsförordningen.

Det måste också vara möjligt att skilja mellan olika myndigheters handlingar i t.ex. gemensamma system eller processer. En uttrycklig skyldighet att åstadkomma detta gäller redan för statliga myndigheter.²² Frågor kring att allmänna handlingar från flera myndigheter förvaras tillsammans måste analyseras innan gemensamma processer eller system inrättas.

För närvarande pågår i riksdagen processen med att genomföra en förändring av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen.²³ Syftet med ändringen är bl.a. att klargöra att en s.k. färdig elektronisk handling skall anses förvarad hos myndigheten oavsett om den kan tas fram med rutinbetonade åtgärder eller om det krävs mer omfattande åtgärder.²⁴ Med uttrycket färdig elektronisk handling menas en elektronisk handling som myndigheten eller den som lämnat in handlingen till myndigheten har gett ett bestämt och fixerat innehåll. Typiska exempel är e-brev, promemorior, protokoll och beslut. Ett annat exempel är en sammanställning av uppgifter som myndigheten gör i sin verksamhet, t.ex. en skärmbild med visst innehåll som kommer fram som svar på en sökfråga.

Den pågående förändringen av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen betonar hur nödvändigt det är för myndigheterna att utforma tekniska lösningar så att det är möjligt att upprepat över tiden och i oförvanskat skick presentera de färdiga elektroniska handlingarna. Systemen måste vara konstruerade så att sådana handlingar hålls åtskilda från andra elektroniska handlingar.

Åtskillnad mellan offentliga handlingar och handlingar som kan omfattas av sekretess

Medborgarnas rätt till insyn enligt tryckfrihetsförordningen skall säkerställas, samtidigt som ett fungerande sekretesskydd skall uppnås.

²² 3 kap. 3 § RA-FS 1997:4

²³ Prop. 2001/02:70, bet. 2001/02:KU17; ett andra beslut av riksdagens planeras komma den 13 november 2002

²⁴ Prop. 2001/2002:70 s. 18ff

Denna punkt har en motsvarighet i 15 kap. 9 § första stycket 2 sekretesslagen och 6 § 1 arkivlagen. Bestämmelsen i sekretesslagen har sekretesskyddet som utgångspunkt. Det framstår som naturligt när bestämmelsen finns i sekretesslagen. Utgångspunkten för våra förslag är att betona myndigheternas ansvar för att rätten till insyn enligt tryckfrihetsförordningen får genomslag i praktiken. Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att utforma bestämmelsen med utgångspunkt från offentlighet.

Bestämmelsen innebär att de allmänna handlingarna skall organiseras på ett sätt som anknyter till den verksamhet myndigheten bedriver. Det sammanhang i vilket en handling förekommer är en del av den information som medborgarna kan ta del av genom rätten att få ut allmänna handlingar. Punkten är precis som föregående punkt en uppmaning att hålla isär handlingar med olika offentlighetsstatus. Det måste således framgå vilka handlingar som kan innehålla sekretessbelagda uppgifter och vilka som inte gör det. Om handlingarna är organiserade på ett sätt som uppfyller detta krav kommer det att underlätta prövningen av en begäran om utfående av en allmän handling. Skyddet av sekretessbelagda uppgifter får inte inskränka möjligheterna att ta del av övriga uppgifter. Men skyddet måste ändå vara sådant att syftet med sekretesskyddet verkligen uppnås, t.ex. att det är möjligt att föra in nödvändiga spärrar i ett datasystem.

Effektiva metoder för att finna och ta fram allmänna handlingar

Allmänna handlingar skall organiseras så att de kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen.

Denna punkt är ny i förhållande till 15 kap. 9 § första stycket sekretesslagen och arkivlagen, även om motsvarande innebörd kan sägas vara underförstådd med de nuvarande reglerna. Att allmänna handlingar i princip skall lämnas ut genast eller så snart det är möjligt framgår av 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen. Vilken handläggningstid det i praktiken kan bli fråga om kan dock i viss utsträckning bli beroende av hur handlingarna organiserats, t.ex. hur enkelt det är att skilja sekretessbelagda uppgifter från sådana som är offentliga.

Punkten är således en uppmaning till myndigheterna att organisera sina handlingar så att handläggningstiden vid ett utlämnande blir så kort som möjligt. I detta sammanhang vill vi betona att handlingar skall organiseras så att det går att konstatera att en viss

handling finns men också så att denna handling kan tas fram. Rent praktiskt kan det betyda att metoderna för att ta fram handlingar måste vara sådana att de är oberoende av t.ex. personalförändringar eller byte av tekniska lösningar. En annan viktig aspekt är att färdiga elektroniska handlingar måste organiseras på ett sådant sätt att de lätt kan återsökas och återfinnas.

Autenticitet, dvs. äkthet och ursprungligt skick

Allmänna handlingar skall kunna presenteras med det innehåll som de hade när de kom in till myndigheten eller upprättades där. Om uppgifter tillförts en allmän handling eller ändrats måste det framgå av handlingen. Det skall också framgå när uppgiften ändrades eller fördes in i handlingen.

Kravet på att allmänna handlingar skall kunna presenteras med det innehåll som de hade när de kom in till myndigheten eller upprättades där har ingen uttrycklig motsvarighet i dagens lagstiftning. Statliga myndigheter är dock bundna av en bestämmelse med motsvarande innehåll i Riksarkivets föreskrifter.²⁵

En allmän handling skall kunna presenteras upprepat över tiden. För pappershandlingar är det okomplicerat. Om en sådan handling eller, om handlingen är expedierad, en kopia förvaras så att den kan återfinnas kan den också visas upprepade gånger. För elektroniska handlingar måste myndigheten försäkra sig om att handlingen kan tas fram även sedan t.ex. datasystemet bytts ut. Vissa typer av beslut fattas automatiskt och expedieras i elektronisk form. För att den därmed upprättade handlingen skall kunna presenteras flera gånger krävs att systemet sparar en elektronisk kopia.

Det måste anses vara underförstått att alla myndigheter har ett ansvar för att allmänna handlingar inte förvanskas.²⁶ Det innehåll som inte får förvanskas är det handlingen hade när den blev en allmän handling. Först om myndigheterna kan garantera att handlingarna inte är förvanskade får medborgarna fullständig nytta av sina möjligheter till insyn. Det har dock även betydelse för handlingarnas möjlighet att tillgodose behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen. Det kan gälla enskildas behov av att kunna få tag på t.ex. sina gamla betyg. Men det kan också avse människors möjlighet att på ett allmänt plan få djupare kunskap om faktorer som har haft en genomgripande betydelse för deras liv,

²⁵ 3 kap. 5 § RA-FS 1997:4

²⁶ Prop. 2001/02:70 s. 35f

och att få upprättelse, t.ex. på det sätt som skett i samband med debatten kring tvångssteriliseringarna.

Punkten innebär ett krav på att handlingarnas autenticitet skall kunna styrkas, dvs. det måste finnas garantier för att handlingarna inte förändrats utan att det märks. Det kan ske genom att handlingens innehåll fastställs och förses med äkthetstecken. På en pappershandling kan en underskrift vara äkthetstecken. I IT-miljö kan elektroniska signaturer användas på motsvarande sätt. Ett annat sätt att styrka autenticiteten kan vara att använda metoder för hantering och förvaring som hindrar obehörig åtkomst. Det kan t.ex. innebära att en expedierad elektronisk handling sparas i en läst version som inte går att ändra. Andra möjligheter att hindra förvanskning är att ha behörighetskontrollsystem. Det innebär att systemet endast kan användas av den som har en användaridentitet och att dessa är knutna till olika behörigheter, dvs. vilka åtgärder användaren får göra i systemet.

Bestämmelsen hindrar inte att myndigheten kan göra t.ex. en anteckning på handlingen. Det får dock ske endast om handlingens innehåll fortfarande kan utläsas.

Dokumentation

Handlingar som en myndighet använder och som tillför sakuppgift vid handläggning av mål, ärende eller i andra processer skall knytas till övriga handlingar i målet, ärendet eller processen.

Punkten kan sägas delvis motsvara 15 kap. 14 § sekretesslagen. Till skillnad från bestämmelsen i sekretesslagen är dock förslaget teknikneutralt. Vi föreslår vidare att bestämmelsen skall omfatta inte bara ärenden utan hela myndighetens verksamhet. Det innebär att bestämmelsen blir lättare för myndigheten att tillämpa, eftersom det inte längre behöver göras någon bedömning av om processen är ett ärende eller inte. Vi diskuterar vad som är en process nedan.

Det är av grundläggande betydelse för offentlighetsprincipen att myndigheter dokumenterar de uppgifter som förekommer i verksamheten. Trots det finns det inte några generella regler om dokumentationsskyldighet. För att insynen skall få fullt genomslag är det viktigt att myndigheterna organiserar sina handlingar så att allt material som ligger till grund för verksamheten finns kvar. Det gäller inte enbart i verksamhet som avser handläggning av ärende, utan i all verksamhet. Vi föreslår därför att regeln kompletteras så

att den omfattar även annan verksamhet än handläggning av mål eller ärenden, t.ex. projekt.

Med processer avses således t.ex. projekt som ofta består av en kedja av ärenden och aktiviteter med inslag av faktiskt handlande. Det kan t.ex. gälla byggnadsprojekt eller forskningsprojekt. En process kan också avse en kedja av ärenden och aktiviteter kring ett objekt som är centralt i myndighetens verksamhet, t.ex. en person eller en fastighet. Ett exempel på en sådan process är behandlingstillfällen avseende en viss patient på ett sjukhus.

Förslaget om dokumentation omfattar enbart handlingar. Det innebär således inte något krav på att alla åtgärder under handläggningen skall dokumenteras. Det som skall tillföras övriga handlingar kan vara både det som i dagligt tal avses med handlingar och sammanställningar som har kommit in eller hämtats från databaser, t.ex. en skärmbild. I elektronisk miljö innebär bestämmelsen ett krav på att en handling skall kunna presenteras upprepat över tiden. Det blir särskilt viktigt att myndigheten överväger detta när det är fråga om handlingar som hämtas från andra myndigheters eller enskildas databaser. I dessa situationer kan det finnas risk för att myndigheten vid ett senare tillfälle kan sakna befogenhet eller möjlighet att återskapa handlingen.

Kravet på dokumentation hänger nära samman med kravet i nästa punkt om att allmänna handlingar skall kunna presenteras samlad och med anknytning till verksamheten. Dokumentation är en förutsättning för att det kravet skall kunna uppfyllas. Kravet på dokumentation har i praktiken störst självständig betydelse när det gäller uppgifter i elektroniska handlingar.

Om handläggning eller någon annan process sker i pappersmiljö, dokumenteras ofta uppgifter som används genom en anteckning på en handling eller ett dagboksblad. Det innebär vanligen att både kravet på dokumentation och samlad presentation uppnås genom samma åtgärd.

Situationen kan vara mera komplicerad när det gäller uppgifter som finns i elektronisk form. Om ett led i en process innebär att en viss sammanställning görs, t.ex. en skärmbild, innebär kravet på dokumentation att den måste kunna upprepas. Det kan ske t.ex. genom att skärmbilden lagras eller genom att sökfrågan sparas så att den kan ta fram samma skärmbild. Innehåller skärmbilden information från en annan myndighet eller en enskild, förutsätter den senare lösningen att myndigheten fortfarande har tillgång till informationen. Genom de beskrivna åtgärderna är kravet på dokumentation uppfyllt.

För att uppnå en god offentlighetsstruktur krävs dessutom att den dokumenterade informationen sätts in i sitt sammanhang. Det uttrycks i nästa punkt, som gäller kravet på en samlad presentation med anknytning till myndighetens verksamhet.

I 15 § förvaltningslagen finns en bestämmelse om att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I viss utsträckning ger denna bestämmelse samma resultat som denna punkt. Regeln i förvaltningslagen avser dock ett snävare område av myndigheternas verksamhet, dvs. myndighetsutövning. Syftet är också delvis ett annat än med ett krav på dokumentation för att tillgodose allmänhetens insynsintresse. Vi bedömer således att det är värdefullt att ha en speciell regel om dokumentation för att tillgodose offentlighetsprincipen. Denna punkt hänger också nära samman med nästa punkt i förslaget.

Presentation av allmänna handlingar samlat och med anknytning till verksamheten

Allmänna handlingar som hör till ett mål, ärende eller annan process skall kunna presenteras samlat så att de återger handläggningens eller processens gång.

Punkten har ingen uttrycklig motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Den kan dock anses omfattas av kravet i 6 § 1 arkivlagen. För statliga myndigheter finns en uttrycklig regel i Riksarkivets föreskrifter.²⁷ Vi anser att det är viktigt att framhålla att rätten till insyn i myndigheters verksamhet inte bara omfattar den information myndigheten har tillgång till, utan också på vilket sätt den använts. Syftet med denna punkt är således att myndigheten skall skapa förutsättningar för denna typ av insyn.

I föregående punkt föreslår vi ett krav på dokumentation. Att myndigheten har kvar alla allmänna handlingar som används eller uppstår i verksamheten är dock inte tillräckligt för att insynsintresset och övriga syften med handlingsoffentligheten skall kunna tillgodoses. Det förutsätter att det även framgår var i verksamheten och på vilket sätt handlingarna kommit till användning eller uppstått. Det blir möjligt endast om myndigheten kan presentera alla allmänna handlingar som hör till en process samlat så att de återger processens gång.

²⁷ 3 kap. 4 § RA-FS 1997:4

Kravet kan uppnås genom att handlingarna förvaras i en akt (pappersakt eller elektronisk akt). Om det inte är möjligt kan kravet uppfyllas genom att det finns hänvisningar eller andra logiska samband mellan handlingarna, som gör att de kan presenteras samlade utan dröjsmål. Det viktiga är att de allmänna handlingarna, oberoende av t.ex. medium och form, kan presenteras samlat över tiden.

Samma allmänna handling kan ha anknytning till myndighetens verksamhet på flera olika nivåer. Den kan höra till ett speciellt ärende och samtidigt vara led i en process kring ett speciellt objekt, t.ex. en fastighet. Sådana samband som är knutna till myndighetens verksamhet skall framgå när de allmänna handlingarna presenteras.

Gallring och annat avhändande

Det skall framgå när och enligt vilken bestämmelse allmänna handlingar skall gallras. Vidare skall det framgå om handlingar återlämnats till någon enskild person eller överlämnats till en annan myndighet.

Punkten motsvarar delvis 15 kap. 9 § första stycket 4 sekretesslagen. Syftet med bestämmelsen är att alla åtgärder som innebär att allmänna handlingar inte längre är möjliga att ta del av, därför att de förstörts eller återlämnats till en enskild, skall dokumenteras.

En myndighet får endast gallra allmänna handlingar om det framgår av lag eller föreskrift. Det gäller såväl för allmänna handlingar som registreras som för sådana som hålls organiserade och sådana som är av ringa betydelse och därför varken behöver registreras eller hållas organiserade. För statliga myndigheter är det regeringen eller, om regeringen bestämmer det, Riksarkivet, som meddelar sådana föreskrifter. I kommuner och landsting är det kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige som meddelar föreskrifter om gallring. Föreskrifterna meddelas inte för varje enskild handling utan avser handlingsslag.²⁸ Av föreskrifterna framgår om handlingarna skall gallras och i så fall när. Det är därefter myndighetens ansvar att verkställa den föreskrivna gallringen.

I dag framgår vilka gallringsbestämmelser som tillämpas och gallringsfristerna av arkivförteckningen.²⁹ I avsnitt 5.5.3 föreslår vi att

²⁸ Vanligen gäller föreskrifterna en speciell myndighet eller grupp av myndigheter. Riksarkivet har dock utfärdat generella föreskrifter om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, RA-FS 1997:6

²⁹ För statliga myndigheter följer det av 6 kap. 12 § RA-FS 1997:4.

arkivförteckningen skall ersättas av ett register över handlingsslag. Uppgifter om tillämpliga gallringsföreskrifter och gallringsfrister skall enligt förslaget framgå av detta register. Innehåller registret över handlingsslag dessa uppgifter, är kravet på dokumentation av gallringen uppfyllt.

Gallring är en oåterkallelig begränsning av rätten till insyn. Att lämna tillbaka en handling till enskilda får i praktiken samma effekt. Det måste därför tydligt framgå när sådana åtgärder vidtagits och på vilka grunder. För att det inte skall uppstå oklarheter om var handlingar finns och vem som har ansvar för att lämna ut handlingarna, måste det också finnas information om att en handling, utan att förlora sin status som allmän, lämnats från en myndighet till en annan myndighet eller, i vissa fall, ett enskilt organ.

I avsnitt 4.1 har vi ställt frågan om det krav på dokumentation som finns i 15 kap. 9 § första stycket 4 sekretesslagen och under denna punkt i vårt lagförslag, är en onödig överlappande bestämmelse till andra bestämmelser om dokumentation. Gallring är ett större ingrepp i offentligheten än sekretess. När en handling har gallrats är möjligheten att ta del av den utsläckt. Den information som bör finnas enligt kraven i denna punkt är bl.a. mot den bakgrunden så viktig för att syftet med insynen skall uppnås, att den bör lyftas fram i en särskild bestämmelse.

Begriplighet, dvs. inga onödiga förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra förståelsen

Allmänna handlingar skall inte innehålla onödiga förkortningar, koder och liknande som kan försvåra medborgarnas möjligheter till insyn enligt tryckfrihetsförordningen.

Punkten motsvarar delvis 15 kap. 9 § första stycket 3 sekretesslagen. Den innebär att myndigheterna skall sträva efter att allmänna handlingar skall hållas så begripliga som möjligt. Det innebär dock inte ett förbud mot att använda facktermer i t.ex. vetenskapliga texter inom ett forskningsprojekt. Det innebär inte heller att kodning skulle vara otillåten i samband med automatiserad behandling. I situationer där det inte är möjligt att undvika förkortningar eller koder måste myndigheter vidta åtgärder så att medborgarna på annat sätt kan ta del av uppgifterna i klartext. Punkten innebär också ett krav på att myndigheten tillförsäkrar sig att information i t.ex. datasystem kan tas fram i läsbar form även sedan den aktuella tekniska lösningen bytts ut.

5.5 Registrering och beskrivning av allmänna handlingar

Vi föreslår att myndigheterna skall registrera allmänna handlingar eller hålla dem organiserade på samma sätt som i dag. Vidare skall myndigheterna föra ett register över de handlingsslag som finns i verksamheten. Myndigheterna skall också upprätta en beskrivning av sina allmänna handlingar. Dessa bestämmelser ersätter sekretesslagens regler om registrering av allmänna handlingar och beskrivning av ADB-register samt arkivlagens regler om arkivbeskrivning och arkivförteckning.

5.5.1 Utgångspunkter

Vi konstaterade i vårt delbetänkande att det vore önskvärt om reglerna om arkivredovisning, dvs. arkivbeskrivning och arkivförteckning, kunde integreras med övriga bestämmelser om instrument för sökning bland och beskrivning av allmänna handlingar. En strävan borde också vara att göra reglerna så teknikneutrala som möjligt.³⁰

För att kunna använda rätten att ta del av allmänna handlingar, krävs att enskilda medborgare kan precisera vilken handling det gäller. Det måste således finnas verktyg som allmänheten kan använda för att söka efter handlingar. Sådana verktyg i lagstiftningen är registrering av handlingar och beskrivning av ADB-register (15 kap. sekretesslagen) och arkivbeskrivning och arkivförteckning (arkivlagen). I föreskrifter meddelade med stöd av arkivlagen finns för statliga myndigheter ytterligare ett instrument; krav på dokumentation av ADB-system.³¹

Reglerna om registrering innebär i princip att myndigheten skall registrera allmänna handlingar utan dröjsmål. Om handlingarna inte omfattas av sekretess behöver de dock inte registreras om de i stället hålls ordnade så att det utan svårighet går att fastställa att de finns.

Arkivförteckningen kan sägas vara ett register över de typer av handlingar som finns i myndighetens verksamhet. De statliga myndigheterna, och även många myndigheter i kommuner och landsting, använder i arkivförteckningen den klassifikationsplan som fastställts av Riksarkivet. Den innehåller åtta fasta huvudavdel-

³⁰ SOU 2001:3 s. 248

³¹ 4 kap. 5 § RA-FS 1994:2

ningar under vilka de olika typerna av handlingar, som huvudregel, skall ordnas.

Beskrivningen av myndighetens ADB-register skall bl.a. innehålla upplysningar om registrets ändamål, vilka typer av uppgifter det innehåller och hur dessa hämtas in samt vilka bestämmelser om sekretess som kan komma att tillämpas.

Syftet med arkivbeskrivningen är att ge utomstående en första introduktion till myndighetens arkiv. Den bör bl.a. innehålla uppgifter om verksamhet och organisation samt om viktigare ärendeslag och deras samband med arkivbildningen. Beskrivningen bör också innehålla en övergripande beskrivning av sökvägar i arkivet samt aktuella bestämmelser om sekretess och gallring.

I Riksarkivets föreskrifter finns bestämmelser om dokumentation av ADB-system. Dessa bestämmelser gäller statliga myndigheter. Dokumentationen skall innehålla uppgifter som är nödvändiga för att handlingarna skall kunna läsas och förstås även efter det att den tekniska miljön i vilken de framställts inte längre finns kvar. Konkret innebär det att föreskrifterna ställer upp krav på en beskrivning av systemet. En sådan beskrivning skall bl.a. innehålla systemets ändamål, historik och uppgifter om sambanden mellan manuella och datoriserade rutiner, samt beskrivning av lagrade data och rutiner i systemet.

Reglerna om registrering i sekretesslagen innebär att det skapas sökinstrument på handlingsnivå, dvs. enskilda handlingar eller objekt är föremål för registrering. Arkivförteckningen är ett register över vilka olika slag av handlingar som förekommer i verksamheten. Beskrivningen av ADB-register och arkivbeskrivningen är mera övergripande beskrivningar av myndighetens handlingar. Det krav på systemdokumentation som följer av Riksarkivets föreskrifter omfattar både en övergripande beskrivning och en redovisning på uppgiftsnivå. De olika instrumenten kan användas för att få överblick över sambandet mellan myndighetens verksamhet och de olika handlingarna. Strukturen kan således sägas bygga på tre nivåer från specifikt till generellt; handlingar, olika slag av handlingar och beskrivning.

Vår bedömning är att en samordning av reglerna bör bygga på samma nivåer som de nuvarande reglerna. Förutom de nuvarande reglerna om registrering av allmänna handlingar föreslår vi därför regler om registrering av handlingslag, som ersätter arkivförteckningen, och beskrivning av myndighetens allmänna handlingar, som ersätter arkivbeskrivningen och beskrivningen av ADB-register.

5.5.2 Registrering av allmänna handlingar

Reglerna i vårt förslag motsvarar reglerna om registrering i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Vi föreslår inte några ändringar i sak. Det innebär att allmänna handlingar som huvudregel skall registreras utan dröjsmål. Om det är uppenbart att handlingarna är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver de inte registreras. För handlingar som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter finns det dock ett alternativ till registrering. Sådana handlingar behöver inte registreras om de hålls organiserade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

Syftet med registreringen på handlingsnivå är att allmänheten skall kunna identifiera handlingar så att de kan begära att ta del av dem men också att allmänheten kan få kunskap om vilka handlingar som överhuvudtaget finns. I arkivlagen anges att myndigheten vid registrering skall ta hänsyn till registreringens betydelse för en ändamålsenlig arkivvård. I arkivvården ingår enligt arkivlagen att organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas.

Möjligheten att välja mellan att registrera handlingar och att hålla dem ordnade utan registrering har kritiserats. I praktiken är det inte ovanligt att myndigheter registrerar den handling som anhängiggör ett ärende och håller övriga handlingar ordnade i en akt tillsammans med den registrerade handlingen.

En omständighet som talar för att det skulle vara mindre betungande för myndigheterna att registrera alla handlingar i dag än när bestämmelsen kom till, är att ett ökande antal handlingar är elektroniska. I ett datasystem för ärendestöd bör det vara enkelt att lägga in en funktion som registrerar alla expedierade handlingar. Å andra sidan kan det möjligen vara ett arbetsmoment mer så länge de flesta inkommande handlingar är papper medan t.ex. dagboksblad är elektroniska.

Att göra registreringsskyldigheten ovillkorlig för alla typer av allmänna handlingar, som inte uppenbart är av ringa betydelse, är ur en synvinkel en förenkling. Det innebär att myndigheten inte behöver göra en preliminär bedömning av om ett handlingsslag innehåller sekretessbelagda uppgifter. Vissa myndigheter har dock mycket få eller inga handlingar som omfattas av sekretess. För dessa skulle det inte bli en förenkling.

För att allmänna handlingar skall få hållas ordnade utan registrering krävs att det ändå utan svårighet kan fastställas att handlingen kommit in eller upprättats. Handlingsslagets existens, principen för

hur handlingarna organiseras och sambandet med myndighetens verksamhet m.m. framgår av registreringen på handlingsslagsnivå och beskrivningen av myndighetens allmänna handlingar, se nedan. Enligt vår uppfattning skulle en skyldighet att registrera alla allmänna handlingar i dessa fall medföra endast en mindre förbättring av insynsmöjligheterna. Samtidigt skulle det kunna innebära en förhållandevis stor ökad arbetsbörda för myndigheten och därmed förenade kostnader. Här vill vi också framhålla att en ökad användning av elektroniska handlingar i förvaltningen, bör innebära att detta undantag från skyldigheten att registrera allmänna handlingar får allt mindre betydelse.

5.5.3 Registrering av handlingsslag

Vi föreslår att myndigheterna skall registrera de handlingsslag som finns i verksamheten. Registret skall innehålla handlingsslagets benämning, tidsomfattning, metoder för åtkomst samt de uppgifter i övrigt som behövs för förståelse av handlingsslaget. Syftet med registret är att vara ett praktiskt sökinstrument i arkivet för allmänheten och myndighetens personal. Registreringen skall ge en beskrivning av den logiska strukturen hos myndighetens handlingar.

Med handlingsslag menar vi allmänna handlingar som genom sin anknytning till en viss typ av process, objekt eller funktion hos en myndighet kan föras samman under en benämning. Exempel på handlingsslag är styrelseprotokoll, brottmålsakter eller patientjournaler från en viss klinik. Dagens arkivförteckning bygger på att en myndighets handlingar kan ordnas på det viset, även om begreppet handlingsslag inte förekommer i reglerna om arkivförteckning. Begreppet används dock med den av oss föreslagna innebörden i dokumenthanteringsplaner. Vi återkommer till dokumenthanteringsplaner nedan.

I definitionen använder vi ordet process. Vi har diskuterat begreppet i avsnitt 5.4.2. Mål och ärenden är vanliga typer av processer som vi därför anser bör nämnas särskilt i en bestämmelse om god offentlighetsstruktur. Definitionen av handlingsslag skulle dock rent språkligt bli otymplig om olika typer av processer räknas upp. Vidare skulle det kunna skapa en oönskad betoning av verksamhetsanknytning genom olika processer jämfört med andra typer av anknytning. Inom begreppet process ryms här således även mål och ärenden.

Bestämmelsen är avsedd att ersätta dagens regler om arkivförteckning. Vi har valt att konstruera det som en typ av registrering för att understryka att det är en åtgärd som skall vidtas i samband med att ett visst handlingsslag uppstår, t.ex. på grund av att en ny typ av ärende införs.

Den klassifikationsplan som i dag används för att förteckna arkiv är anpassad till verksamheten hos en myndighet under första halvan av 1900-talet. Arbetsrutiner och informationsstrukturer har ändrats vilket innebär att klassifikationsplanen inte längre alltid leder till ett förtecknande som har anknytning till myndighetens verksamhet. Vi anser att det är viktigt att myndighetens förteckning över sina olika typer av allmänna handlingar har anknytning till verksamheten och informationsstrukturen. Det innebär att förteckningen blir lättare för myndigheten att upprätta och att den på ett bättre sätt speglar verksamheten. Det saknas således behov av en klassifikationsplan baserad på gemensamma huvudavdelningar.

För att registret skall kunna spegla olika verksamheter på det önskade sättet har vi valt att föreslå en generell bestämmelse. Det innebär att denna kan fyllas ut med närmare föreskrifter om vad som krävs. Sådana föreskrifter kan gälla alternativa modeller och metoder för registrering som kan anpassas till myndigheters olika behov. I praktiken bör det innebära att Riksarkivet, kommunerna och landstingen meddelar föreskrifter på samma sätt som i dag sker för arkivförteckningen.

Av registret över handlingsslag skall framgå handlingsslagens benämning, eventuell ytterligare beskrivning av innehållet, uppgifter om när handlingsslaget påbörjades respektive avslutades, metoder för åtkomst och övriga uppgifter som behövs för förståelse av och åtkomst till handlingarna. Benämningen kan vara någon av de rubriker som i dag anges i förteckningsplanen, men kan även vara något annat som har anknytning till myndighetens verksamhetsindelning i processer eller funktioner. Benämningen skall vara en unik identitet för handlingsslaget. Det kan uppnås på olika sätt. Ett sätt är att använda system med olika siffer- eller bokstavs-beteckningar. Ett annat sätt är att det direkt av benämningen framgår var i verksamheten handlingsslaget hör hemma, t.ex. Stadsdelsnämnden Centrum, Tillståndsenheten, permanenta serverings-tillstånd.

Registret bör innehålla en kort sammanfattning av den information som finns i handlingsslaget. I många fall är det dock så att redan handlingsslagets benämning kan ge tillräcklig information

om innehållet. Då behöver registret inte innehålla några ytterligare uppgifter om detta.

Med metoder för åtkomst avses bl.a. att det av registret bör framgå på vilket sätt handlingar inom handlingsslaget registrerats. För handlingar som inte registrerats, utan hålls organiserade så att de kan återsökas, bör det i stället framgå enligt vilka principer detta sker. Om handlingarna inom handlingsslaget är av papper skall uppgifter om var dessa förvaras anges i registret. Andra uppgifter som omfattas är, om det gäller en databas, vilka sammanställningar av uppgifter som regelmässigt görs.

Beträffande handlingar som inte längre används i verksamheten, t.ex. för att de förts över till en historikdatabas eller för att ett system tagits ur drift, kan det behövas mera detaljerade uppgifter beträffande metoder för åtkomst. Detsamma gäller för pappershandlingar som fått sin slutliga förvaring i arkivboxar. Sådana uppgifter kan framgå av registret genom en hänvisning till en annan handling, t.ex. en teknisk dokumentation över myndighetens data-system. Sammanfattningsvis innebär punkten att registret skall innehålla uppgifter om hur handlingar inom handlingsslaget kan hittas och plockas fram.

Övriga uppgifter som behövs för förståelse av och åtkomst till handlingarna, kan vara t.ex. uppgifter om samband med olika handlingsslag. Som angetts ovan är syftet med förslaget inte att alla myndigheter, oavsett verksamhet, skall ha lika register över handlingsslag. Det innebär att vissa myndigheter kan komma att behöva detaljerade register över handlingsslag medan andra inte har det behovet. Det väsentliga är dock alltid att registret fyller sin funktion, både på kort och lång sikt, som instrument för att söka bland myndigheternas handlingar.

En särskild fråga är om det bör vara möjligt att utelämnas uppgifter som skulle omfattas av sekretess ur registret över handlingsslag. Om sådana uppgifter utelämnades skulle registret alltid kunna hållas tillgängligt för allmänheten. Vid registrering av handlingar gäller att vissa uppgifter får utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övrigt skall kunna visas för allmänheten (15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen). I en beskrivning av myndigheternas ADB-register skall en uppgift utelämnas om det behövs för att beskrivningen i övrigt skall kunna visas för allmänheten. För arkivbeskrivningen och arkivförteckningen finns inte några motsvarande regler.

I vissa verksamheter, t.ex. inom polisen eller försvaret, skulle uppgifter som skall finnas i registret över handlingsslag kunna

omfattas av sekretess. Det innebär att registret i sin helhet inte kan visas för allmänheten. Registret skall dock inte vara ett sökinstrument endast under den tid sekretess gäller utan även därefter. Att utelämna sekretessbelagda uppgifter skulle således sänka kvaliteten på lång sikt.

Mot denna bakgrund föreslår vi inte att sekretessbelagda uppgifter skall utelämnas från registret över handlingsslag. Det innebär att en begäran om att ta del av registret skall sekretessprövas på vanligt sätt. Självklart bör myndigheterna sträva efter att registret skall kunna hållas tillgängligt för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt samtidigt som det har bibehållen kvalitet. Det kan uppnås genom att sådana uppgifter i registret över handlingsslag som omfattas av sekretess särskiljs från det övriga registret. I några verksamheter med många sekretessbelagda uppgifter i registret över handlingsslag skulle det dock kunna ge upphov till en omfattande dubbelregistrering. Registret bör då kunna föras i ett sammanhang. En begäran att ta del av ett sådant register måste då sekretessprövas på vanligt sätt.

Hos landsting och kommuner upprättas i stor utsträckning dokumenthanteringsplaner. Dessa upprättas för varje myndighet och anger vilka olika handlingsslag som förekommer inom verksamheten, var handlingarna inom handlingsslaget förvaras, om de skall bevaras eller gallras och i så fall inom vilken tid, samt andra uppgifter som t.ex. kan avse i vilket datasystem handlingarna hanteras, var de registreras, att de finns på CD-rom och vilka beslut som gäller för vad som är handlingar av ringa eller tillfällig betydelse. Om en uppgift om när handlingsslaget påbörjades förs in i dokumenthanteringsplanen, och under förutsättning att handlingsslagens benämning återger handlingarnas innehåll, uppfyller en sådan plan de grundläggande kraven på registrering av handlingsslag. Planen kan dock behöva kompletteras med uppgifter om eller en hänvisning till uppgifter på ett annat ställe om handlingsslag, som inte längre är aktuella i verksamheten, för att ge ett fullständigt sökinstrument.

5.5.4 Beskrivning av myndighetens allmänna handlingar

Vårt förslag är en samordning av sekretesslagens regel om beskrivning av ADB-register (15 kap. 11 §) och arkivlagens regel om arkivbeskrivning (6 § 2 arkivlagen).

Avsikten med beskrivningen är att ge utomstående överblick över och orientering i de allmänna handlingar, både konventionella och elektroniska, som myndigheten har tillgång till. Den bör därför omfatta uppgifter om verksamhet och organisation samt om viktigare ärendeslag och deras samband med arkivbildningen.

En viktig funktion för beskrivningen är en följd av att myndigheter i allt större utsträckning gör sina diaries tillgängliga över Internet. Alla de handlingslag som finns hos myndigheten framgår dock inte av diarierna. Det är därför viktigt att publiceringen av diarierna via Internet kombineras med att beskrivningen av myndighetens handlingar görs tillgänglig på samma sätt. Om så inte sker, finns det en risk att den som vill orientera sig i myndighetens handlingar via Internet, får en ofullständig eller missvisande bild av vilka handlingslag som finns hos myndigheten.

Vid utformningen av bestämmelsen har vi haft att ta hänsyn till delvis motstridiga synpunkter. Å ena sidan bör den vara förhållandevis utförlig för att ge underlag för en enhetlig tillämpning. Å andra sidan måste hänsyn tas till att myndigheter bedriver sin verksamhet under olika förhållanden och med olika tekniska lösningar och att reglerna därför inte bör vara alltför detaljerade.

Bestämmelsens krav på vad beskrivningen skall innehålla är en miniminivå. En myndighet kan således välja att göra en mera utförlig beskrivning. I detta sammanhang kan påpekas att en beskrivning som innehåller information enligt vårt förslag inte bara blir ett bra sökinstrument för allmänheten, utan även kan fylla en funktion för myndigheten och dess personal. En sådan beskrivning kan vara en bra introduktion för nyanställda bl.a. till myndighetens verksamhet och vilka viktiga bestämmelser om sekretess som kan bli tillämpliga.

I sekretesslagens bestämmelse om beskrivning av ADB-register finns en möjlighet att utelämna vissa uppgifter om det behövs för att beskrivningen skall kunna visas för allmänheten. Motsvarande möjlighet saknas för arkivbeskrivningen.

Precis som registret över handlingslag måste en beskrivning av myndighetens allmänna handlingar ses som en ingång till att söka bland handlingarna både nu och i framtiden. Om sekretessbelagda uppgifter utelämnas ur beskrivningen, kan det innebära en bestående försämring av sökinstrumentet, trots att sekretessen för uppgifterna kommer att upphöra.

Mot denna bakgrund föreslår vi inte att sekretessbelagda uppgifter skall kunna utelämnas från beskrivningen. En begäran om att få se beskrivningen måste således sekretessprövas på vanligt sätt.

Myndigheterna skall sträva efter att kunna hålla beskrivningen tillgänglig för allmänheten samtidigt som den håller hög kvalitet.

5.6 Utlåning av allmänna handlingar

Vi föreslår att det skall framgå direkt av lagen att myndigheter kan låna ut allmänna handlingar för tjänsteändamål till andra myndigheter och därmed jämställda organ. Vidare skall det framgå att utlåning för andra ändamål får ske om det finns föreskrifter eller särskilt beslut.

I arkivlagen framgår det endast indirekt att en myndighet får låna ut allmänna handlingar. Av de bestämmelser som anger att det krävs stöd i lag, andra föreskrifter eller särskilt beslut för att myndigheterna skall kunna avhända sig handlingar på något annat sätt än som anges i lagen, framgår att detta inte gäller återlämnande av lånade handlingar (12 § andra stycket och 15 § andra stycket arkivlagen).

En myndighet får låna ut arkivhandlingar till andra myndigheter för tjänsteändamål (7 § arkivförordningen). Med stöd av arkivförordningen har Riksarkivet vidare meddelat föreskrifter om statliga myndigheters utlåning av arkivhandlingar i andra fall.³²

Om en myndighet lånar ut en allmän handling till en annan myndighet är det den senare myndigheten som skall anses förvara handlingen.³³ Det är således den myndigheten som skall pröva en begäran om att handlingen skall lämnas ut.

Denna lösning är dock inte möjlig om handlingen lånats ut till annan än myndighet, t.ex. för forskningsändamål. Handlingen kan inte anses förlora sin status som allmän handling för att den lånas ut till en enskild. Den enda myndighet som då kan pröva frågan om utlämnande är den myndighet som lånar ut handlingen. En liknande situation kan anses uppstå när en allmän handling lånas ut till en utländsk myndighet på grund av Sveriges internationella åtaganden. Det är inte rimligt att anse att den utländska myndigheten skall pröva frågan om utlämnande enligt tryckfrihetsförordningen.

En allmän handling måste anses utgöra en del av myndighetens arkiv även om den för tillfället är utlånad. Den är en del av det bestånd av handlingar som bildats med anknytning till myndighetens verksamhet. Ytterst bör det således vara myndigheten som har

³² 10 kap. RA-FS 1997:4

³³ Bohlin 2001 s. 140

ansvar för att handlingen inte försämras eller försvinner även om frågan om utlämnande i vissa fall skall prövas av en annan myndighet.

Att låna ut allmänna handlingar kan vara nödvändigt för att få effektivitet i förvaltningen. Det kan även vara nödvändigt för att uppfylla internationella åtaganden. Att låna ut handlingar för studie- och forskningsändamål är naturligt bl.a. mot bakgrund av syftena med offentlighetsprincipen och de syften vi anger för vårt förslag till lag om hantering av allmänna handlingar. Vidare måste det ses som väl förenligt med den statliga kulturpolitiken att låna ut handlingar för t.ex. utställningar. Utlåning av allmänna handlingar kan således vara både nödvändigt och önskvärt.

Vi anser att de bedömningar och frågeställningar som finns kring utlåning av allmänna handlingar motiverar att huvuddragen av vad som krävs för att låna ut allmänna handlingar regleras i lag. Den lösning vi föreslår är densamma som gäller i dag, i vart fall för statliga myndigheter. Vi föreslår att det skall vara tillåtet att låna ut allmänna handlingar för tjänsteändamål till andra myndigheter och därmed jämställda organ. När det gäller övriga fall av utlåning av allmänna handlingar bör det närmare regleras genom föreskrifter eller beslut av regeringen respektive kommuner och landsting eller, efter delegation, av arkivmyndigheterna.

I arkivförordningen och Riksarkivets föreskrifter regleras utlåning av arkivhandlingar. Vårt förslag innebär endast en lagreglering av utlåning av allmänna handlingar. Det innebär att frågan om utlåning av andra handlingar i offentliga arkiv även i fortsättningen kan komma att regleras på annat sätt.

5.7 Gallring

Vi föreslår att begreppet gallra skall definieras i lagtexten. Vi föreslår också att reglerna om gallring skall formuleras om, så att de klart ger uttryck för att huvudregeln när det gäller allmänna handlingar är bevarande.

Gallring är den mest ingripande åtgärd myndigheter kan vidta när det gäller allmänna handlingar.³⁴ Om en handling inte lämnas ut på grund av att den innehåller uppgifter som omfattas av sekretess, medför det att den enskilde inte kan ta del av informationen i

³⁴ Prop. 2001/02:70 s. 35

handlingen vid just den tidpunkten. Informationen finns dock kvar och kan komma att lämnas ut vid ett senare tillfälle, t.ex. för att sekretess inte längre gäller.

Gallring innebär att informationen förstörs, dvs. åtgärden är oåterkallelig när den genomförts. Möjligheten att ta del av den information den allmänna handlingen innehåller är således utsläckt. Mot bakgrund av den betydelse frågor kring gallring har för innehållet i rätten att ta del av allmänna handlingar, anser vi att lagen bör innehålla en definition av vad som avses med gallring.

Den definition vi föreslår liknar den Riksarkivet i dag angett i sina föreskrifter.³⁵ Den används även av vissa kommuner i deras arkivvård. Definitionen innebär att gallring inte bara är ett fullständigt förstörande av handlingen utan även förlust av information som uppstår på grund av åtgärder som vidtas med handlingarna. Det kan t.ex. gälla när information flyttas från en datateknisk lösning till en annan eller flyttas från en databärare till en annan. Den första situationen kan innebära att information gallras t.ex. därför att en möjlighet att sammanställa information försvinner som en följd av teknikbytet. Exempel på den sistnämnda situationen är när en elektronisk handling skrivs ut på papper och därefter raderas. Det kan innebära att möjligheten att kontrollera handlingens autenticitet, dvs. äkthet, försvinner.

Som framgår av exemplet ovan är denna aspekt av gallring särskilt viktig i samband med att allt fler allmänna handlingar är elektroniska. Elektroniska handlingar kan i större utsträckning än pappershandlingar innehålla möjligheter att söka eller göra sammanställningar. Dessa går förlorade vid byte av medium, t.ex. när handlingarna skrivs ut på papper. Därför måste frågor kring gallring och bevarande av allmänna handlingar som är elektroniska övervägas redan i samband med att olika tekniska lösningar planeras.

Ovan har vi angett att med gallring avses att förstöra en allmän handling eller på något annat sätt orsaka förlust av information i handlingen. Särskilt i elektronisk miljö kan det finnas tekniska möjligheter att t.ex. återskapa information. Ett exempel är att information på en raderad hårddisk kan återfinnas. Sådant arbete kan dock vara mycket resurskrävande. Handlingarna på hårddisken bör betraktas som gallrade även om det kan finnas en sådan teknisk möjlighet att återskapa dem. Frågan om vad som avses med förstört eller förlorat enligt definitionen bör således skiljas från vilka möj-

³⁵ RA-FS 1997:4

ligheter som kan finnas att återskapa innehållet i en felaktigt gallrad handling.

Att lagen innehåller en definition av gallring innebär självfallet inte att alla allmänna handlingar skall bevaras. Det är varken möjligt eller önskvärt, inte ens i IT-miljö. Syftet med definitionen är i stället att väcka medvetandet om vad myndigheternas åtgärder med allmänna handlingar kan innebära för rätten att ta del av allmänna handlingar. Vidare kan en tydlig definition av gallring utgöra ett stöd för att över tiden kunna hantera de tekniska förändringarna i IT-miljön.

Av förarbetena till arkivlagen framgår att syftet med utformningen av bestämmelserna om gallring var att klargöra att den gallring som sker är tillåten och att de närmare föreskrifterna om detta skall beslutas av Riksarkivet respektive kommunerna och lands-tingen.³⁶ Det har dock kommit fram att bestämmelsen inte alltid uppfattas på detta sätt, utan att det förekommer att myndigheten gör tolkningen att gallring kan ske efter bedömningar i varje enskilt fall utifrån 10 § arkivlagen. Vi föreslår därför att bestämmelsen bör formuleras om för att innebörden skall bli tydligare.

Det är viktigt att skilja mellan gallring och den bedömning som skall ske enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. I samband med att ett ärende avslutas, skall ställning tas till om minnesanteckningar, utkast och koncept skall arkiveras och därmed bli allmänna handlingar. Att förstöra sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som inte skall arkiveras brukar kallas rensning.

5.8 Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter

Vi föreslår att de bestämmelser som enbart gäller upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter skall samordnas på ett ställe. Det är bestämmelser om registrering av handlingar och handlingsslag, framställning och skydd av handlingarna och övertagande och överlämnande av arkiv. Vi föreslår också att det införs en ny regel beträffande gallring av denna typ av upptagningar.

³⁶ Prop. 1989/90:72 s. 43

Vi bedömer att det precis som i sekretesslagen och arkivlagen finns behov av särskilda regler för upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter. Arkivlagen innehåller en bestämmelse som innebär att upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, skall bilda arkiv endast hos en av myndigheterna. I 15 kap. sekretesslagen finns en bestämmelse med innebörden att om en upptagning för automatisk databehandling förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter, är endast den myndighet som gör införingen skyldig att registrera den. ADB-register betyder i sekretesslagen register, förteckningar eller andra anteckningar hos myndigheten som förs med hjälp av automatisk databehandling.

Vi föreslår att det även i fortsättningen skall finnas ett undantag från registreringskyldigheten när det gäller denna typ av upptagningar. Om flera myndigheter har tillgång till t.ex. en databas, skall en införelse som någon av myndigheterna gör betraktas som inkommen hos samtliga myndigheter. I praktiken har dock endast den myndighet som gör införingen, dvs. gör handlingen tillgänglig, möjlighet att uppfylla registreringskyldigheten för en sådan handling. Det bör således endast vara denna myndighet som skall vara skyldig att registrera den.

Arkivlagens bestämmelse om upptagningar som är tillgängliga för flera myndigheter får betydelse på så sätt att det bara är den myndighet där upptagningen utgör arkiv som är skyldig att vårda den enligt arkivlagen. Den andra punkten i förslaget motsvarar delvis denna bestämmelse. Eftersom vårt förslag kopplar myndigheternas skyldigheter att vårda sina handlingar direkt till handlingarna i stället för till beståndet av handlingar, dvs. arkivet, blir regeln något annorlunda formulerad.

En upptagning för automatiserad behandling som är tillgänglig för flera myndigheter kan vara uppbyggd på flera nivåer. Den kan bestå av uppgifter som lämnas av en eller flera myndigheter. Dessa uppgifter kan vara en allmän handling hos respektive myndighet, t.ex. för att handlingen är upprättad där. Samtidigt kan myndigheter som hämtar uppgifter från den gemensamma upptagningen upprätta nya allmänna handlingar genom att göra sammanställningar. Vidare kan en gemensam upptagning som består av flera upptagningar, t.ex. en databas, i sig vara allmän handling.

Om en myndighet gör införingar i en gemensam upptagning av t.ex. beslut, finns det en allmän handling hos myndigheten. Denna

allmänna handling ingår i ett handlingsslag som skall framgå av myndighetens register över handlingsslag. Detsamma gäller myndigheter som gör sammanställningar ur den gemensamma upptagningen. Sammanställningen kan t.ex. ingå i ärendehandläggning och blir således en del av det därmed förknippade handlingsslaget hos myndigheten. Registreringen av dessa handlingsslag skall således lösas enligt vanliga regler.

I upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter kan det dock även finnas andra typer av handlingsslag. Dessa blir beroende av hur den gemensamma upptagningen är uppbyggd och kan också sägas återspegla upptagningens struktur. Ett exempel är, i en upptagning där flera myndigheter för in uppgifter om olika beslut, att varje typ av beslut blir ett handlingsslag i upptagningen. Ansvaret för att ha överblick och att registrera sådana handlingsslag måste ligga på någon av myndigheterna. Den myndigheten är också den som kan ta ansvar för val av medel och metoder, t.ex. filformat, samt för skyddet av upptagningen i sin helhet.

Detta har i arkivlagen lösts genom att de gemensamma upptagningarna endast utgör arkiv hos en av myndigheterna, i första hand den som svarar för huvuddelen av upptagningen. Från arkivhåll har det dock uppgetts att denna bestämning ger upphov till diskussioner om vem som har ansvaret för arkivvården beträffande upptagningen. Det innebär en risk för oklar ansvarsfördelning beträffande de skyldigheter myndigheter har att se till att allmänna handlingar hålls tillgängliga på ett sådant sätt och med sådan kvalitet att rätten till insyn tillgodoses. I dag kan Riksarkivet meddela föreskrifter om hos vilken myndighet en upptagning skall utgöra arkiv i de fall en eller flera statliga myndigheter, eller vissa organ som innehar allmänna handlingar, med stöd av någon av de två överlämnandelagarna³⁷ svarar för ungefär lika stora delar av en upptagning.

Vi föreslår att det bör framgå direkt av lagen att frågan måste avgöras för varje enskilt fall. I praktiken blir det en fråga som måste diskuteras och lösas redan i samband med planeringen av systemet. En praktisk lösning kan i många fall vara att samma myndighet som har personuppgiftsansvar också får ansvaret enligt den föreslagna bestämmelsen och att detta regleras i samma författning.

I dag gäller för flera upptagningar huvudregeln att de anses bilda arkiv endast hos den myndighet som svarar för huvuddelen av

³⁷ Lag (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring och lag (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

upptagningen. För många av dessa upptagningar kan det finnas ganska omfattande registerförfattningar där personuppgiftsansvaret regleras. Det är inte realistiskt att utgå från att alla dessa direkt skall ändras för att uppfylla förslaget krav på att, förutom personuppgiftsansvaret, även peka ut den myndighet som är ansvarig bl.a. för val av metoder och skyddet av upptagningen. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse, som innebär att ansvaret för redan existerande upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, skall ligga kvar på den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen tills något annat bestämts.

Vårt förslag innebär i denna del i ett hänseende en förändring i förhållande till arkivlagens bestämmelser. Den beskrivning av myndighetens handlingar som skall finnas enligt förslaget ersätter både arkivbeskrivningen enligt arkivlagen och beskrivningen av ADB-register enligt sekretesslagen. Sådana upptagningar som är aktuella här skall nämnas i beskrivningen enligt sekretesslagen men inte nödvändigtvis i arkivbeskrivningen. Uppgifter om vilka gemensamma upptagningar för automatiserad behandling som en myndighet har tillgång till är viktig information för förståelsen av myndighetens verksamhet och allmänna handlingar. Ansvaret för att redogöra för denna typ av upptagningar i myndighetens beskrivning av allmänna handlingar bör därför finnas för alla myndigheter som har tillgång till upptagningen.

Vårt förslag innehåller också en bestämmelse om gallring. Den saknar motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Eftersom en upptagning samtidigt kan vara allmän handling hos flera myndigheter krävs det föreskrifter eller beslut om gallring för att någon av myndigheterna skall få gallra den. Beträffande registrering och vård av upptagningen finns, som framgått ovan, bestämmelser som placerar skyldigheterna hos den myndighet som har bäst möjlighet att genomföra dem. För att dessa bestämmelser skall leda till den avsedda minskade belastningen för övriga myndigheter, bör de kompletteras med en generell bestämmelse om gallring. I praktiken innebär det bl.a. att en myndighet som har tillgång till information genom direktåtkomst kan koppla ner sig utan att därmed göra en otillåten gallring.

Slutligen måste förslaget innehålla en bestämmelse som anger om upptagningarna skall ingå bland de handlingar som kan tas över av eller skall överlämnas till arkivmyndigheterna enligt 4 kap. i förslaget. Annorlunda uttryckt innebär vårt förslag att upptagningen endast ingår i arkivet hos den myndighet som anges i

beslutet om vilken myndighet som har ansvar för den gemensamma upptagningen.

Vårt förslag gäller upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter. Språkligt är detta ett otympligt uttryckssätt. I sekretesslagen används upptagning för automatisk behandling som förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter.

Vi har övervägt att finna ett begrepp som skulle kunna förenkla formuleringen av reglerna. Att använda ordet register är inte möjligt, eftersom det har ansetts betyda att uppgifter förs in på ett systematiskt sätt efter vissa kriterier och är sökbara med särskilda sökord eller liknande.³⁸ I många fall är de upptagningar vi syftar på register i just den meningen, men syftet med bestämmelsen sträcker sig längre än så.

I nyare registerförfattningar används begreppet databas. Det används som en juridisk beteckning på vissa fastställda automatiserade uppgiftssamlingar som används gemensamt inom en verksamhet och för vilka särskilda regler skall gälla.³⁹ Syftet med att använda begreppet databas i denna typ av författningar är att kunna beskriva en viss situation där behandling av personuppgifter kräver särskilda handlingsregler. En databas i den här betydelsen kan användas gemensamt inom en myndighet och/eller mellan myndigheter. I andra sammanhang kan ordet databas ha en annan innebörd.⁴⁰

De upptagningar som den nu aktuella bestämmelsen skall gälla ingår sannolikt ofta i sådana databaser som avses i registerförfattningarna. Den bestämmelse vi föreslår skall dock även omfatta upptagningar som inte kan anses ingå i en sådan databas, om de är tillgängliga för flera myndigheter. Syftet med vår bestämmelse är att avgöra vilken av flera myndigheter som skall fullgöra vissa skyldigheter. Skulle vi använda termen databas om upptagningarna skulle det innebära att den får en annan innebörd än enligt registerförfattningarna. Enligt vår uppfattning är detta inte lämpligt. Vi har därför stannat för att, trots dess otymplighet, använda uttrycket upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter.⁴¹

³⁸ Prop. 2000/01:33 s. 90

³⁹ *ibid* s. 88ff

⁴⁰ SOU 1999:105 s. 210

⁴¹ Se dock prop. 2001/02:70 s. 26

6 Tillsyn

Vårt förslag innebär att arkivmyndigheternas tillsyn kommer att omfatta även frågor som i dag regleras i 15 kap. sekretesslagen. Det innebär att tillsynen kommer att omfatta alla moment i myndigheternas hantering av allmänna handlingar. Skyddet för insynen och för kulturarvet kommer därmed att stärkas.

Arkivmyndigheterna skall utöva tillsyn över att myndigheterna fullgör sina skyldigheter beträffande arkivbildning och arkivvård. I sekretesslagen finns inga bestämmelser om tillsyn över att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt 15 kap. sekretesslagen, t.ex. när det gäller registrering och beskrivning av ADB-register.

Statliga och kommunala myndigheter står under tillsyn av Justitieombudsmannen (JO). JO skall särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte kränks. I sin årliga ämbetsberättelse har JO en särskild avdelning med redogörelser för avgöranden som rör offentlighet och sekretess. I detta sammanhang förekommer det att både regler i 15 kap. sekretesslagen, t.ex. om registrering, och i arkivlagen, t.ex. om gallring, berörs.

Justitiekanslern (JK) har tillsyn över att statliga och kommunala myndigheter efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. JK skall vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Den tillsyn som JO och JK utövar gentemot myndigheterna omfattar ett brett område av den offentliga verksamheten. Dessa organ kan rent praktiskt inte på ett regelbundet sätt bevaka och följa upp hur vissa speciella frågor sköts och utvecklas hos myndigheterna. Den typ av tillsyn som arkivmyndigheterna utövar beträffande arkivvården är däremot, i vart fall när det gäller Riksarkivets

och landsarkivens tillsyn, regelbundet återkommande. Det är denna mera specifika tillsyn som vi diskuterar i detta avsnitt.

Vårt förslag innebär en samordning av reglerna i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen. Det innebär att samma bestämmelse i förslaget, t.ex. 2 kap. 6 §, innehåller delar både från sekretesslagen och arkivlagen (i exemplet 15 kap. 11 § sekretesslagen respektive 6 § 2 arkivlagen). För vissa delar av den föreslagna bestämmelsen finns det således redan regler om tillsyn medan det inte gör det för andra.

Det är knappast möjligt att ha en ordning där endast en del av en regel omfattas av tillsyn. Lösningen är att antingen inskränka tillsynen genom att föreslå att den inte skall omfatta den samordnade bestämmelsen, eller att utvidga tillsynen till att avse hela den föreslagna bestämmelsen.

Tillsyn är en administrativ process genom vilken offentliga organ vakar över efterlevnaden av demokratiskt fattade beslut.¹ Syftet är att skydda medborgarnas gemensamma intressen. Tillsynsverksamheten syftar till att övervaka efterlevnaden av offentliga regleringar. De normer som styr tillsynen avser att värna rättssäkerhet och effektivitet i verksamheter som är av stor betydelse för medborgarna eller grupper av medborgare.

De regler som i dag finns i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen, och som enligt vårt förslag bör samordnas, har till syfte att säkra medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar och att se till att den del av kulturarvet, som handlingarna utgör, bevaras. För att kunna följa upp om reglerna tillämpas på det avsedda sättet och får den önskade effekten, bör de kombineras med bestämmelser om tillsyn. Vi anser således att ytterligare en fördel med samordningen av reglerna, är att offentlighetsprincipen stärks genom att myndigheternas hantering av sina allmänna handlingar kommer att följas upp under hela processen.

För tillsyn enligt arkivlagen finns i dag arkivmyndigheter inom statlig och kommunal förvaltning. Vi anser att dessa skall ha kvar ansvaret för tillsynen även sedan uppdraget utvidgats som en följd av våra förslag.

En konsekvens av att arkivmyndigheternas tillsyn enligt vårt förslag kommer att omfatta regler som i dag finns i sekretesslagen, är att varje enskilt tillsynstillfälle kommer att omfatta flera frågor. Vid en snabb bedömning skulle det rimligen innebära att varje tillsynstillfälle blir mera resurskrävande. I praktiken är det dock så att i vart fall Riksarkivet och landsarkiven vid sin tillsyn redan i dag

¹ Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14) s. 138

tittar på hur t.ex. registrering och beskrivning av ADB-register sköts, för att kunna komma med råd i dessa frågor. Riksarkivet har vidare utfärdat allmänna råd om registrering. Även beträffande landstingen och kommunerna har vi uppfattat att tillsynen omfattar hela processen med myndigheternas hantering av allmänna handlingar, alltså även registrering, och att samarbetet mellan registratörer och arkivarier fungerar bra.

Vår bedömning är således att den utökade tillsynen inte kommer att innebära så stora förändringar för arkivmyndigheterna rent arbetsmässigt. Det kommer dock att medföra att de kan lägga mera tyngd bakom kritiska synpunkter i dessa delar, än vad som är möjligt i dag.

Riksarkivets och vissa landsarkivs tillsynsverksamhet har ökat. Målet är att Riksarkivet och landsarkiven skall inspektera och besöka varje myndighet minst vart fjärde år samt oftare vid förändringar av t.ex. organisationen.²

² Årsredovisning 2001 för Riksarkivet och landsarkiven

7 Information och utbildning

Vi bedömer att både medborgarna, personalen och de förtroendevalda inom den offentliga förvaltningen måste ha tillräckliga kunskaper om rätten att ta del av allmänna handlingar, för att den skall kunna användas till verklig insyn i offentlig verksamhet. Information till medborgarna är i första hand ett ansvar för de myndigheter som har kontakt med medborgarna. Utbildning av personal och förtroendevalda i dessa frågor är ett viktigt ansvar för myndigheternas ledning.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en viktig del av den medborgerliga rätten att inhämta och ta emot information och därmed en betingelse för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Tillgång till handlingarna i oförvanskat skick är också en viktig del av det nationella kulturarvet. Dessa syften uppnås dock inte av sig själv hur omsorgsfull lagstiftningen än är. Det förutsätter också att kunskaperna om regelverket är bra och att reglerna efterlevs.

Verklig insyn i den offentliga verksamheten förutsätter att medborgarna har kunskaper om sina rättigheter till insyn och information och att de kan fördjupa kunskaperna när behov eller intresse uppstår. Det innebär bl.a. möjligheter att skaffa sig kunskaper om vilka instrument som finns för att söka handlingar hos myndigheter.

Kampanjen Öppna Sverige startade hösten 2000 och avslutades den 30 juni 2002. Rådet för Öppna Sverige överlämnade i juni 2002 sin slutrapport *Öppna Sverige – för en öppen offentlig förvaltning* (Ds 2002:27) till regeringen. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I rapporten diskuteras den offentliga förvaltningens ansvar för att upplysa medborgarna om de rättigheter som offentlighetsprincipen ger dem. Rådet är av den uppfattningen att kommunerna, landstingen och statliga myndigheter bör ta ett huvudansvar för att

sprida kunskap bland medborgarna om rätten till insyn och information.¹ Vidare föreslår rådet att det bör finnas en samlad central funktion för frågor kring öppenhet och tillgänglighet.² En sådan funktion kan bl.a. medverka till att underlätta förvaltningsmyndigheternas informationsverksamhet genom att producera textunderlag och broschyrer.

Vi delar Rådets för Öppna Sverige uppfattning när det gäller vikten av information till medborgarna. Sådan information måste vara inriktad på hur individen praktiskt kan gå tillväga för att använda sin rätt att ta del av allmänna handlingar. Vi instämmer också i rådets bedömning att det i första hand är de myndigheter som medborgarna kommer i kontakt med, som har att sprida informationen. Myndigheterna bör dock kunna få stöd i sitt informationsarbete från centralt håll.

Öppna Sveriges undersökningar har visat på brister i personalens kunskaper om reglerna för offentlighet, sekretess, yttrandefrihet och meddelarfrihet. Vidare har Rådet för Öppna Sverige gjort en studie av anmälningar till JO. Av denna framgår att den vanligaste orsaken till fel när det gäller offentlighet och sekretess är att tjänstemännen inte behärskar regelsystemet och att rutiner saknas för att säkra nödvändig kompetens.³

Rådet för Öppna Sverige betonar att all personal i offentlig förvaltning skall ha kunskaper om regelsystemet och förmåga att tillämpa det i sin verksamhet. Rådet understryker behovet av att nyanställd personal och nyvalda politiker får en introducerande förvaltningsutbildning där bland annat offentlighetsprincipen behandlas. Myndigheternas arbete med dessa frågor bör få stöd från en central samlad funktion.⁴

Vi delar Rådets för Öppna Sverige uppfattning när det gäller behovet av kontinuerlig utbildning och kompetensutveckling i frågor om offentlighet. Det innefattar även de regler som skall vara ett stöd för rätten att ta del av allmänna handlingar och som vi diskuterar i detta delbetänkande.

Av Rådets för Öppna Sverige rapport framgår att det redan pågår arbete med att skapa förutsättningar för bra information till medborgarna och utbildning för personal inom den offentliga förvaltningen. Kampanjen Öppna Sverige har skapat en hemsida där det finns utbildnings- och arbetsmaterial. Vidare har kampanjen tagit

¹ s. 27

² s. 41f

³ s. 35

⁴ s. 35f

fram en informationsbroschyr om hantering av allmänna handlingar, som är avsedd att finnas hos alla anställda som kan komma i kontakt med dessa frågor.

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) har tagit fram en webbaserad förvaltningsutbildning som bl.a. innehåller en interaktiv grundutbildning i offentlighet och sekretess för statliga myndigheter. KKR anordnar vidare utbildningar i förvaltningskunskap för chefer och för nyanställda handläggare vid statliga myndigheter.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har, inom ramen för Öppna Sverige, åtagit sig att se till att förbundens material för utbildning av nya förtroendevalda betonar offentlighetsprincipen och dess praktiska betydelse. Kampanjen Öppna Sverige har också tagit fram ett enkelt informationsmaterial som kommunerna kan använda för att sprida information om offentlighetsprincipen till medborgarna.

Riksarkivet och landsarkiven anordnar grundläggande utbildning för myndigheterna. De anordnar vidare specialkurser och informationsdagar för olika yrkeskategorier, t.ex. IT-personal, jurister och chefer. Sådana dagar kan rikta sig generellt till myndigheterna eller vara inriktade på speciella frågeställningar för vissa myndigheter. Förutom föreskrifter och allmänna råd ger Riksarkivet också ut publikationer som behandlar olika ämnen av betydelse för myndigheternas hantering av allmänna handlingar. Riksarkivet och landsarkiven använder även sina tillsynsbesök hos myndigheterna för att föra ut information och utbildning.

Riksarkivet samarbetar med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet för att ordna utbildningsdagar som riktar sig till den kommunala sektorn. Vidare anordnar flera av landsarkiven arkivkonferenser för kommuner och landsting inom sina distrikt. Svenska Kommunförbundet har tidigare ordnat regelbundna utbildningar i kommunal arkivhantering. Förbundet har numera organiserat om sin verksamhet och dessa utbildningar genomförs i dag av fristående bolag. Landstingsförbundet anordnar varje år arkivkonferenser för landstingen.

Arbetet med att stärka öppenheten och offentlighetsprincipen genom utbildning och information pågår således redan och kommer att betonas ytterligare om förslagen från Rådet för Öppna Sverige genomförs. Vi anser att vårt förslag till samordnade regler för myndigheternas hantering av allmänna handlingar kan utgöra ytterligare ett avstamp för förändringsarbetet i den offentliga förvaltningen och därmed verka i samma riktning.

Vi vill slutligen framhålla att det är ett ansvar för myndigheternas ledning att se till att offentlighetsprincipen får genomslag i deras verksamhet. Av det följer ett ansvar för att personalens kunskaper om gällande regler är tillräckliga och används. Det innebär också ett ansvar för att dessa frågor beaktas i samband med verksamhetens organisation och användningen av olika tekniska lösningar. Konkret betyder det bl.a. att ledningen har ett ansvar för att se till att tillgängligheten och insynsmöjligheterna, på lång och kort sikt, inte påverkas negativt av organisationsförändringar eller nya tekniska lösningar.

8 Kostnader

Vårt förslag innebär inte några nya skyldigheter för myndigheterna. Vår bedömning är att förslaget förenklar reglerna på ett sätt som på sikt bör underlätta myndigheternas arbete med hanteringen av allmänna handlingar. Förslaget innebär således inte någon kostnadsökning. Det är dock möjligt att använda genomförandet av våra förslag som ett avstamp för utbildnings- och informationsinsatser angående rätten att ta del av allmänna handlingar. Kostnaderna för en sådan satsning bör kunna rymmas inom myndigheternas verksamhetsanslag. Viss finansiering bör också kunna ske via anslag till särskilda offentlighetsanslag.

8.1 Konsekvenser av förslagen angående hanteringen av allmänna handlingar

I detta delbetänkande föreslår vi att reglerna om myndigheternas hantering av allmänna handlingar skall samordnas i en ny lag, lagen om hantering av allmänna handlingar. I dag finns reglerna i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen. Vårt förslag har en annan uppbyggnad än dagens regler. En viktig förändring är att utgångspunkten för reglerna är allmänna handlingar och inte, som i arkivlagen, arkiv, dvs. ett myndighets bestånd av allmänna handlingar. Det innebär att reglerna får ett annat innehåll utan att det i sig innebär förändringar i sak. Eftersom förslaget innebär en samordning bl.a. av sekretesslagens beskrivning av ADB-register och arkivbeskrivningen, innebär vårt förslag att ett beskrivningsmoment försvinner.

Två av våra förslag innebär dock förändringar som skulle kunna kräva extra arbetsinsatser. Det ena fallet är en följd av att samordningen av reglerna medför att tillsynen kommer att omfatta flera frågor än i dag. Vi diskuterar detta i kapitel 6. Där konstaterar vi att tillsynsmyndigheterna redan i dag diskuterar frågor kring registrering av allmänna handlingar med myndigheterna. Vi gör därför

bedömningen att den utökade tillsynen inte kommer att innebära så stora förändringar för arkivmyndigheterna rent arbetsmässigt. Det kommer dock att medföra att de kan lägga mera tyngd bakom kritiska synpunkter i dessa delar, än vad som är möjligt i dag. En annan sak, som inte påverkas av våra förslag, är att behovet av resurser för tillsyn kommer att öka på grund av den snabba och komplexa informationstillväxt som äger rum.¹

Den utökade tillsynen medför att tyngdpunkten förändras något. I stället för dagens kontroll av att arkivreglerna efterlevs, betonas en helhetssyn på hur myndigheterna främjar öppenhet genom hela processen med att hantera allmänna handlingar. För att detta helt skall slå igenom hos tillsynsmyndigheterna, kommer det att i övergångskedet krävas engångsinsatser avseende utveckling och utbildning. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

Den andra förändring som kan innebära ökade arbetsuppgifter är förslaget att det för varje enskilt fall skall beslutas vilken av flera myndigheter som skall ha det övergripande ansvaret för en upptagning som är tillgänglig för och utgör allmän handling hos flera myndigheter. I första hand innebär det ökade skyldigheter för normgivande organ, regeringen, kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige. Förslaget gäller i första hand nya upptagningar. Vi föreslår en övergångsbestämmelse för redan existerande upptagningar. Det innebär att beslut för dessa kan fattas i samband med en mera övergripande översyn av reglerna för upptagningen. Mot denna bakgrund bedömer vi att den nu diskuterade arbetsökningen är försumbar.

Arkivlagen är en ren ramlag. Det innebär att den inte innehåller några detaljer. Sekretesslagens regler om registrering m.m. är mera detaljerade. Vi har valt att välja sekretesslagens detaljnivå för vårt förslag till samordnade regler. Det är en följd av den betydelse myndigheternas hantering av allmänna handlingar har för rätten till insyn och kulturarvet. I praktiken innebär det dock endast att vissa regler flyttats från lägre regleringsnivåer till lag. Det innebär således inte några nya uppgifter för myndigheterna, eftersom reglerna redan i dag gäller för statliga myndigheter på grund av Riksarkivets föreskrifter och för de flesta myndigheter i kommuner och landsting på grund av kommunernas och landstingens arkivreglementen.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag således inte några nya arbetsuppgifter för myndigheterna. Tvärtom gör vi bedömningen att samordningen av reglerna om hantering av allmänna handlingar,

¹ Jfr Årsredovisning 2001 för Riksarkivet och Landsarkiven s. 15

när den har fått genomslag, innebär en förenkling som, även om det är svårt att mäta, gör dessa frågor mindre arbetskrävande för myndigheterna. Eftersom förslagen enligt vår bedömning inte innebär någon ökad arbetsbörda, medför de inte några kostnadsökningar. En annan sak är att införandet av den nya lagen i ett övergångsskede kan kräva engångsinsatser för utbildning och information. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt.

8.2 Information och utbildning

Rätten att ta del av allmänna handlingar och de praktiska åtgärderna för att genomföra denna rätt är en del av den svenska förvaltningen. Det finns inte någon speciell budgetpost som tar sikte enbart på tillämpningen av offentlighetsprincipen. I stället ingår det i verksamhetsanslagen.

Myndigheterna har ansvar för att de anställda har den kunskap som krävs för att utföra sina uppgifter inklusive kunskap om den lagstiftning som styr förvaltningens verksamhet. En del av detta ansvar är kontinuerlig utbildning om rätten att ta del av allmänna handlingar. Den utbildning som krävs för att genomföra det nya regelverk som vi föreslår ryms med detta resonemang inom de vanliga verksamhetsanslagen.

En ny lag med samordnade regler för myndigheternas hantering av allmänna handlingar kan dock utgöra ett avstamp för att ytterligare stärka offentlighetsprincipen och öppenheten i den offentliga förvaltningen. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att införandet av den nya lagen bör förenas med en engångsinsats när det gäller utbildning och information. Denna insats bör rikta sig till och engagera arkivmyndigheterna, andra myndigheter och allmänheten.

Under arbetet med vårt förra delbetänkande gav vi Statskontoret i uppdrag att analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget att allmänna handlingar i elektronisk form också skall lämnas ut i elektronisk form.² I analysen uppskattar Statskontoret att kostnaderna för utbildning av myndigheternas handläggare skulle uppgå till mellan 20 och 60 miljoner kronor. Uppskattningen utgår från att 10 till 15 personer på varje myndighet behöver utbildning om de nya reglerna. I våra kommentarer till Statskontorets beräkningar konstaterade vi att det löpande pågår utbildning av myndigheternas

² SOU 2001:3 s. 299f

handläggare i offentlighetsfrågor.³ Det har i olika sammanhang kommit fram att det finns brister i kompetensen hos myndigheterna när det gäller reglerna om offentlighet och hur de skall tillämpas. Kostnaderna för en utbildningssatsning skulle således i första hand avse åtgärder för att komma till rätta med sådana brister och endast i ringa utsträckning bero på vårt förslag till samordning av reglerna för hantering av allmänna handlingar.

I kapitel 7 har vi diskuterat olika pågående utbildnings- och informationsinsatser när det gäller myndigheternas hantering av allmänna handlingar. Myndigheter och organ som arbetar med dessa frågor är bl.a. Riksarkivet och landsarkiven, Statens kvalitets- och kompetensråd, Statskontoret, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. I samband med att ny lagstiftning införs blir det naturligt för dessa att låta det ingå i redan pågående och planerade utbildningar.

Vi har i kapitel 7 också redogjort för några av förslagen i rapporten från Rådet för Öppna Sverige.⁴ En kärnuppgift för den öppenhetsfunktion, som Rådet föreslår bör inrättas, skulle vara att medverka till att kunskaperna om offentlighet och sekretess hålls aktuella i den offentliga förvaltningen. Funktionen bör samarbeta med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Rapporten från Rådet för Öppna Sverige bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Om förslagen i rapporten genomförs blir det naturligt att i det sammanhanget även se på utbildnings- och informationsinsatser beträffande reglerna om myndigheternas hantering av allmänna handlingar.

³ ibid s. 303

⁴ Ds 2002:27

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till Lag om hantering av allmänna handlingar

1 kap. Grundläggande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Denna lag syftar till att tillgodose

1. rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar (handlingsoffentlighet),
2. skyddet för allmänna handlingar som en del av det nationella kulturarvet,
3. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
4. forskningens behov.

Myndigheterna skall registrera, organisera, bevara och i övrigt hantera sina allmänna handlingar så att lagens syften uppnås.

Förslaget motsvarar i princip 3 § andra och tredje stycket arkivlagen. Bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen har inte någon motsvarande ändamålsbestämmelse. Av förarbetena framgår dock att syftet med reglerna om registrering är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar.¹ Våra allmänna överväganden beträffande den inledande bestämmelsen finns i avsnitt 5.3.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag innehåller bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs hantering av allmänna handlingar (2 kap.),

¹ Prop. 1979/80:2 del A s. 354

handläggning vid utlämnande av allmänna handlingar och service-skyldighet (3 kap.). Lagen innehåller också bestämmelser om arkivmyndigheterna och deras uppgifter (4 kap.).

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämställas riksdagen och beslutande kommunal församling. Det gäller dock inte vid tillämpningen av 2 kap. 9 - 13 §§, 14 § första och andra stycket och 4 kap.

Denna lag, utom bestämmelserna i 2 kap. 11 - 13 §§ och 4 kap. 7 - 9 §§, tillämpas också på

1. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring, och

2. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

3 § Med statliga myndigheter jämställs i denna lag

1. sådana organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) när det gäller allmänna handlingar i den verksamhet som avses i bilagan till sekretesslagen, och

2. allmänna försäkringskassor.

4 § Med kommunala myndigheter jämställs i denna lag sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).

Tillämpningsområdet är beskrivet på ungefär samma sätt som i arkivlagen (1 - 2 a §§ arkivlagen). Vi har dock valt att uttrycka begränsningar, i tillämpningen av lagens regler för politiska beslutande församlingar och organ som innehar allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagar, som just begränsningar. I arkivlagens anges i stället vilka av lagens bestämmelser som skall tillämpas i dessa fall. Eftersom vårt förslag även innehåller reglerna från 15 kap. sekretesslagen, som alla är tillämpliga på de aktuella organen, blir det mera kortfattat att ange vilka bestämmelser i förslaget som inte gäller dessa.

Bestämmelserna har delvis en motsvarighet i sekretesslagen, 1 kap. 8 och 9 §§.

I arkivlagens regler anges att lagen innehåller bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv. Vi föreslår i stället att

bestämmelsen bl.a. skall ange att lagen innehåller bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs hantering av allmänna handlingar. Syftet med uttryckssättet är att återspegla att lagen innehåller såväl reglerna från arkivlagen som de från 15 kap. sekretesslagen.

Eftersom beskrivningen av lagens syfte anknyter till allmänna handlingar, kan det egentligen ses som överflödigt med en beskrivning av tillämpningsområdet. Av ändamålsbestämmelsen skulle det kunna anses framgå att lagen skall tillämpas där allmänna handlingar finns. Att ha en beskrivning av tillämpningsområdet fyller dock den funktionen att det direkt i lagen framgår var det finns allmänna handlingar och således var reglerna skall tillämpas. En sådan tydlighet är viktig både för den hos myndigheten som skall tillämpa reglerna och den medborgare som skall använda lagens verktyg för att utöva sin rätt att ta del av allmänna handlingar.

I avsnitt 2.1.2 har vi gett en kort beskrivning av vad som avses med begreppet myndighet. Med myndighet avses detsamma som i regeringsformen. Det innebär att regeringen och domstolarna omfattas. Vidare gäller det förvaltningsmyndigheter, oavsett om de är statliga eller kommunala. Även försäkringskassorna skall räknas som myndigheter i tryckfrihetsförordningens mening.²

Av kommunallagen (1991:900) framgår att bestämmelser om kommuner och landsting i tillämpliga delar gäller även för kommunalförbund (3 kap. 21 och 22 §§). Det innebär att vårt förslag till lag, precis som 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen, gäller kommunalförbund.

Definitioner

5 §	I denna lag avses med
arkiv	en myndighets allmänna handlingar,
gallra	förstöra allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar, eller vidta andra åtgärder med allmänna handlingar eller uppgifter i dessa, som medför <ul style="list-style-type: none"> - informationsförlust, - förlust av möjliga informationssammansättningar, - förlust av sökmöjligheter, eller

² RÅ 1968:42 och 1981 2:23

- förlust av möjligheter att fastställa handlingarnas autenticitet.

handlingsslag allmänna handlingar som genom sin anknytning till en viss typ av process, objekt eller funktion hos en myndighet kan föras samman under en benämning, exempelvis styrelseprotokoll, akter i brottmål eller patientjournaler från en viss klinik.

Bestämmelsen saknar direkt motsvarighet i arkivlagen och sekretesslagen. Definitionen av arkiv överensstämmer i huvudsak med den betydelse ordet har enligt arkivlagen, dvs. arkiv är ett samlingsbegrepp för myndighetens totala bestånd av allmänna handlingar.

Våra överväganden beträffande definitionerna av gallra och handlingsslag framgår av avsnitt 5.7 respektive 5.5.3.

Av bestämmelserna i förslagets 2 kap. 14 och 15 §§ framgår vem som skall meddela föreskrifter och beslut om gallring och att hänsyn skall tas till lagens ändamål när gallring genomförs.

2 kap. Myndigheters hantering av allmänna handlingar

God offentlighetsstruktur

1 § Myndigheter skall ta hänsyn till handlingsoffentligheten när de organiserar sina allmänna handlingar. De skall särskilt beakta att

1. allmänna handlingar skall kunna skiljas från andra handlingar,
2. medborgarnas rätt till insyn enligt tryckfrihetsförordningen skall säkerställas, samtidigt som ett fungerande sekretesskydd skall uppnås,
3. allmänna handlingar skall kunna lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen,
4. allmänna handlingar skall kunna presenteras med det innehåll som de hade när de kom in till myndigheten eller upprättades där och att det skall framgå om uppgifter ändrats eller tillförts handlingarna samt i så fall när,
5. handlingar som myndigheten använder och som tillför sakuppgift vid handläggning av mål, ärenden eller i andra processer skall knytas till övriga handlingar i målet, ärendet eller processen,

6. allmänna handlingar som hör till ett mål, ärende eller annan process skall kunna presenteras samlat så att de återger handläggningens eller processens gång,

7. det skall framgå när och enligt vilken bestämmelse allmänna handlingar skall gallras eller på annat sätt upphör att förvaras hos myndigheten,

8. allmänna handlingar inte skall innehålla onödiga förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra insynen enligt tryckfrihetsförordningen.

Till viss del motsvarar den föreslagna bestämmelsen 15 kap. 9 § sekretesslagen. Sekretesslagens bestämmelse avser dock endast upptagningar för automatisk databehandling. Teknikneutrala bestämmelser som gäller vissa aspekter av god offentlighetsstruktur finns i dag i 6 § 1 och 4 arkivlagen.

Vårt förslag är teknik neutralt. Våra överväganden kring behovet av en bestämmelse om god offentlighetsstruktur, innebörden av begreppet och innehållet i en sådan bestämmelse framgår av avsnitt 5.4.

Registrering av allmänna handlingar

2 § Allmänna handlingar skall registreras utan dröjsmål när de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls organiserade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

Är det uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas organiserad.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras enligt första stycket.

I 16 § 1 finns särskilda bestämmelser om registrering av upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter.

Bestämmelsen motsvarar 15 kap. 1 § sekretesslagen. Det innebär att vi föreslår att huvudregeln om att allmänna handlingar alltid skall registreras skall finnas kvar. Vad som är en allmän handling och när

en sådan skall anses inkommen eller upprättad framgår av tryckfrihetsförordningen. Vi har kort redogjort för dessa regler i avsnitt 2.1.2.

Vidare innebär det att skyldigheten att registrera allmänna handlingar är absolut endast om handlingarna innehåller uppgifter som kan omfattas av sekretess och handlingarna inte uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten. Vid bedömningen av om en handling innehåller sådana uppgifter att den måste registreras bör myndigheten avgöra om ett utlämnande av handlingen typiskt sett kan medföra skada för det intresse som skyddas av den aktuella bestämmelsen om sekretess.³ För att göra bestämmelsen teknikneutral föreslår vi att ordet organiserade används i stället för ordnade.

Beträffande handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten alltså välja mellan att registrera dem eller att hålla dem organiserade utan registrering. Allmänna handlingar kan dock vara registrerade utan att detta skett i diariet. Ett exempel på sådana handlingar är verifikationer som fått verifikationsnummer. Skyldigheten att registrera allmänna handlingar innebär inte ett krav på central registrering. Det innebär inte heller att myndigheterna måste föra en daglig lista över inkomna handlingar.

De båda metoderna, registrering och hålla organiserade, kan kombineras, t.ex. genom att registrera en ansökningshandling och sedan organisera övriga handlingar i ärendet under den utan att registrera dem. För att handlingarna skall anses organiserade på ett lättillgängligt sätt räcker det att de ligger ordnade i tidsföljd i en akt eller enligt något annat system som gör det enkelt för en utomstående att få överblick.

Undantaget för registrering, om handlingarna i stället hålls organiserade så att de kan återsökas och plockas fram, gäller endast på handlingsnivå. Det handlingsslag till vilket handlingarna hör skall alltid registreras enligt 5 §, se avsnitt 5.5.3.

Vi föreslår vidare att det generella undantaget från registreringskyldigheten för handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för verksamheten skall finnas kvar. Avgörande är handlingens betydelse för myndighetens verksamhet.⁴ En handling som kan vara av betydelse för att tillgodose insynsintresset, men som helt saknar betydelse för verksamheten, måste således inte registreras. Exempel på handlingar som typiskt sett kan vara sådana att de bör vara undantagna från registrering är pressklipp, cirkulär, reklamtryck,

³ Prop. 1979/80:2 del A s. 357

⁴ *ibid* s. 356 - 357

statistiska meddelanden, kopior av andra myndigheters yttranden, anonyma skrifter och skrifter med meningslöst innehåll. Om en handling är undantagen från registrering för att den är betydelselös, behöver den inte heller hållas organiserad så att den kan återsökas.

Förslagets tredje stycke överensstämmer med 15 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen. Vi föreslår dock redaktionella ändringar. Bestämmelsen innebär att regeringen även i fortsättningen kan bestämma att en myndighet inte behöver registrera handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter men som förekommer i stor omfattning hos myndigheten. Även enligt vårt förslag bör regeringen göra en avvägning mellan de vinster i arbete och kostnader som kan göras om registrering inte krävs och intresset av insyn i verksamheten.

- 3 § Vid registrering enligt 2 § skall registret innehålla
1. datum, då handlingen kom in eller upprättades,
 2. beteckning som handlingen får vid registreringen,
 3. uppgifter om vem handlingen har kommit in från eller vem den har expedierats till,
 4. kort sammanfattning av det som handlingen rör.

Uppgifter enligt första stycket 3 eller 4 skall utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret skall kunna visas för allmänheten.

Regeringen får meddela föreskrifter om att andra stycket inte skall tillämpas för visst register. Sådana föreskrifter får meddelas om en tillämpning av andra stycket skulle omfatta flertalet av de i registret angivna handlingarna.

Bestämmelsen motsvarar i princip 15 kap. 2 § sekretesslagen.

Bestämmelsen ställer upp minimikrav på vad som skall antecknas när handlingar registreras enligt 2 §. Syftet är att registreringen måste vara så utförlig att den registrerade handlingen kan identifieras. Om det inte är möjligt uppfyller registreringen inte sitt syfte att vara ett medel för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar. Registreringen fyller även en funktion för myndighetens egen administration och verksamhet. De krav på registreringen som anges här kan dock innebära ett mera omfattande krav på registrering än vad som skulle kunna vara motiverat enbart av myndighetens egna administrativa behov.

Punkterna 1, 3 och 4 i förslaget stämmer överens med punkterna 1, 3 och 4 i sekretesslagens bestämmelse. Sekretesslagen anger vidare att registret skall innehålla diarienummer eller annan beteck-

ning som handlingen fått. Vi föreslår i stället formuleringen att registret skall innehålla beteckning som handlingen får vid registreringen.

Registreringen kan fokusera på olika egenskaper, t.ex. handlingen, processen eller objektet. I dagens diarieföring är det normalt den process som kallas ärende som står i fokus. Det kan ske t.ex. genom att alla handlingar i ett ärende har samma diarie-nummer. Verksamheten kan dock bedrivas genom andra processer än ärenden, t.ex. projekt. Projekt kan omfatta flera ärenden och ha inslag av andra arbetsuppgifter än ren ärendehantering, se avsnitt 5.4.2.

Registreringens fokus återspeglas i den beteckning handlingen får vid registreringen. Som nämnts ovan är ärendet en vanlig utgångspunkt. Men för vissa verksamheter spelar registrering i förhållande till objektet en betydligt större roll och är den viktigaste sökingången till handlingarna. I sådana fall innebär registreringen att handlingen knyts till objektet med en unik identitet, t.ex. personnummer eller fastighetsbeteckning. Det finns dock inget hinder mot att dessa fokus för registrering används parallellt. Vi har valt den föreslagna lydelsen av punkten 2 för att det skall vara tydligt att dessa olika möjligheter finns.

Databaser, som består av flera upptagningar för automatiserad behandling, är också i sig en handling som skall registreras både enligt nuvarande regler och enligt vårt förslag. Att registrera uppgifter enligt punkterna 1 – 3 för en sådan handling, innebär knappast några problem. När det gäller att ange vad handlingen rör kan det enklast ske genom hänvisningar till registreringen av det eller de handlingsslag som finns i databasen och vad som anges om databasen i beskrivningen över myndighetens handlingar.

Styckena två och tre i förslaget har samma innehåll som motsvarande stycken i 15 kap. 2 § sekretesslagen. Vi föreslår dock vissa språkliga justeringar.

4 § Bestämmelser om hemligstämpel finns i 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 3 § sekretesslagen (1980:100).

Vår bedömning är att bestämmelsen om hemligstämpel systematiskt passar bättre i sekretesslagen. Vi föreslår därför att den skall stå kvar där. Vårt förslag till lag med samordnade regler för hantering av allmänna handlingar bör innehålla en hänvisning till den bestämmelsen, eftersom hemligstämpel rent praktiskt har ett samband med registrering av handlingar.

Registrering av handlingsslag

5 § En myndighet skall så snart som möjligt registrera de handlingsslag som finns i verksamheten när de uppkommer.

Registret skall innehålla

1. handlingsslagets benämning,
2. en kort sammanfattning av informationen i handlingsslaget,
3. uppgift om när handlingsslaget påbörjades och när det avslutats,
4. metoder för åtkomst, och
5. övriga uppgifter som behövs för förståelse av handlingsslaget.

Bestämmelsen är ny. Våra överväganden beträffande registrering av handlingsslag framgår av avsnitt 5.5.3.

Beskrivning av myndighetens allmänna handlingar

6 § Myndigheten skall upprätta en beskrivning som ger information om

1. myndighetens organisation och verksamhet,
2. sambandet mellan myndighetens verksamhet och viktigare handlingsslag,
3. vilka arkiv myndigheten tagit emot,
4. vilka uppgifter som regelbundet hämtas från eller lämnas till andra samt hur och när detta sker,
5. rätt till försäljning av personuppgifter,
6. sökingångar i myndighetens allmänna handlingar och andra arkiv som myndigheten tagit emot,
7. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen skall tillämpa på uppgifter i sina handlingar,
8. bestämmelser om gallring,
9. tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten,
10. vem hos myndigheten som skall lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter.

Förslaget innebär en samordning av sekretesslagens regel om beskrivning av ADB-register (15 kap. 11 §) och arkivlagens regel

om arkivbeskrivning (6 § 2 arkivlagen). Våra överväganden i denna del framgår av avsnitt 5.5.4.

Bestämmelsens krav på vad beskrivningen skall innehålla är en miniminivå. En myndighet kan således välja att göra en mera utförlig beskrivning.

Enligt första punkten skall beskrivningen innehålla information bl.a. om myndighetens verksamhet. En upplysning som bör lämnas här är om myndigheten förvarar några enskilda arkiv och i så fall vilka. Medborgarna har inte tillgång till dessa med stöd av rätten att ta del av allmänna handlingar. Att myndigheten förvarar enskilda arkiv och på vilka grunder det sker är en del av myndighetens verksamhet som bör framgå av beskrivningen.

Punkten 3 avser andra myndigheters arkiv som överlämnats till myndigheten. Det inträffar t.ex. när myndigheter organiseras om så att vissa upphör och deras uppgifter tas över av andra.

Av avsnitt 5.5.4 framgår att vi anser att publicering av diarier via Internet bör kombineras med att beskrivningen av myndighetens handlingar görs tillgängliga på samma sätt.

Framställning och skydd av allmänna handlingar

7 § Vid framställning av allmänna handlingar skall myndigheterna använda medel och metoder som är lämpliga med hänsyn till att handlingarna skall kunna läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas under den tid som de skall bevaras.

8 § Myndigheten skall skydda allmänna handlingar mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.

Bestämmelserna motsvarar 5 § 2 och 6 § 3 arkivlagen. Vi föreslår att ordet materiel byts ut mot medel. Medel är mera teknikneutralt. Materiel riskerar att i första hand leda tankarna till val av papper och bläck.

Kravet på att handlingarna skall kunna läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas under hela sin bevarandetid innebär bl.a. att det måste vara möjligt med upprepade presentationer av handlingen. I pappersmiljö betyder det att myndigheten skall använda papper och skrivmedel som ger en beständig handling. Handlingen skall ha en kvalitet som medger att den vid behov kan kopieras, mikrofilmas eller skannas.

För upptagningar för automatiserad behandling krävs att det finns förutsättningar att överföra informationen mellan olika databärare för att den inte skall gå förlorad på grund av den tekniska utvecklingen. Bestämmelsen innebär också ett krav på dokumentation av datasystemen och att myndigheterna skaffar sig kontroll över nödvändiga koder och annan teknisk information, så att allmänna handlingar inte går förlorade t.ex. på grund av att ett avtal med en systemleverantör upphör.

Myndigheternas skyldighet att skydda allmänna handlingar innebär att de skall skyddas mot bl.a. brand, fukt, stöld, manipulation och skadegörelse. Detta har tidigare uppnåtts bl.a. genom utformningen av arkivlokaler och kontroll av besökare till arkiven. Denna typ av skydd har inte förlorat i betydelse men har utökats med nya behov som en följd av att allt flera allmänna handlingar är elektroniska och kan finnas tillgängliga t.ex. via Internet. I dessa situationer ersätts det fysiska skyddet till stor del av behörighetssystem, brandväggar och liknande.

Utlåning av allmänna handlingar

9 § En myndighet får låna ut allmänna handlingar till andra myndigheter för tjänsteändamål.

Statliga myndigheter får låna ut allmänna handlingar för annat ändamål om det sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Kommunala myndigheter får låna ut allmänna handlingar för annat ändamål om det sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelats av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige kan besluta att arkivmyndigheten skall meddela sådana föreskrifter.

Bestämmelsen är ny i förhållande till arkivlagen. I arkivlagen framgår det endast indirekt att allmänna handlingar kan lånas ut. Vi har gjort bedömningen att frågan om utlåning av allmänna handlingar bör regleras direkt i en ny lag om allmänna handlingar. Våra motiv framgår av avsnitt 5.6.

Gallring och annat avhändande

10 § Myndigheter får enligt denna lag avhända sig allmänna handlingar genom

1. gallring (14 och 15 §§),
2. att de övertas av arkivmyndighet (4 kap. 6 §), eller
3. att de överlämnas till arkivmyndighet (4 kap. 7 och 8 §§).

Förslaget beskriver de olika typer av avhändande som följer av lagens regler. En motsvarande uppräkningslista saknas i arkivlagen, även om sätten för avhändande är desamma. Skillnaden mellan punkterna 2 och 3 är att den första beskriver när handlingar överförs till arkivmyndigheten från en myndighet som fortfarande är verksam. Den andra punkten beskriver situationen när handlingarna överlämnas sedan myndigheten upphört.

Det finns praktiska skäl för att skilja mellan övertagande och överlämnande. När arkivmyndigheten tar över handlingar finns den levererande myndigheten kvar. Arkivmyndigheten har således möjlighet att begära att den levererande myndigheten avhjälpes eventuella brister i materialet. Vid överlämnande är det inte möjligt, eftersom den levererande myndigheten upphört.

11 § Statliga myndigheter får även avhända sig allmänna handlingar genom återlämnande, eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, eller
2. särskilt beslut av regeringen.

12 § Kommunala myndigheter får även avhända sig allmänna handlingar genom återlämnande, eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller
2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige.

Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige kan besluta att arkivmyndigheten skall fatta beslut enligt första stycket 2.

13 § En myndighet kan lämna tillbaka allmänna handlingar som den fått som lån utan stöd av bestämmelse eller beslut som avses i 11 eller 12 §§.

Förslagets bestämmelser motsvarar i princip 12 och 15 §§ arkivlagen. Vi föreslår dock att reglerna struktureras på ett annat sätt.

I vårt förslag till 12 § finns en ändring i sak jämfört med 15 § arkivlagen. Enligt arkivlagen kan kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige fatta beslut om att myndighet får avhända sig en viss handling eller en viss typ av handlingar och under vilka förutsättningar det får ske. Från kommunhåll har förts fram synpunkten att den ordningen kan vara onödigt tungrodd och att det borde finnas en möjlighet för fullmäktige att delegera beslutsrätten.

Denna typ av beslut är viktiga från öppenhetssynpunkt, eftersom de kan påverka insynsmöjligheterna avseende handlingen. Därför bör det huvudsakliga ansvaret finnas kvar hos kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige. Vi inser dock att den ordningen kan vara ganska komplicerad i vissa fall och att det finns en risk att det leder till att myndigheter avhänder sig handlingar utan att beslut fattats. Vi föreslår därför att det bör vara möjligt för fullmäktige att helt eller delvis delegera sin beslutanderätt till arkivmyndigheten.

På detta sätt kommer beslutsstrukturen för den kommunala och statliga förvaltningen att likna varandra. Fullmäktige kan, precis som regeringen, överlåta till arkivmyndigheten att fatta beslut om att t.ex. handlingar i anställningsärenden kan återlämnas.

14 § Statliga myndigheter får endast utföra gallring som anges i lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Kommunala myndigheter får endast utföra gallring som anges i lag eller föreskrift som meddelas av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige kan besluta att arkivmyndigheten skall meddela föreskrift om gallring.

Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning, gäller dessa bestämmelser.

15 § Vid gallring skall beaktas att de handlingar som återstår skall kunna tillgodose de syften som anges i 1 kap. 1 §.

Vårt förslag till regler angående gallring motsvarar i sak arkivlagens regler. Vi diskuterar frågor kring gallring i avsnitt 5.7.

Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter

16 § För upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter, gäller

1. att de skall registreras enligt 2 § endast av den myndighet som gjort upptagningen tillgänglig för övriga myndigheter,
2. att skyldigheterna enligt 5, 7 och 8 §§ skall fullgöras av den av myndigheterna som anges i beslut enligt andra stycket,
3. att de får gallras hos de myndigheter som inte avses med beslut enligt andra stycket, och
4. att de omfattas av 4 kap. 6 – 9 §§ endast hos den myndighet som anges i beslut enligt andra stycket.

Beslut om vilken statlig myndighet som skall fullgöra skyldigheterna enligt första stycket 2 och 4 meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer och för kommunala myndigheter av kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige kan besluta att arkivmyndigheten skall meddela sådana beslut.

Bestämmelsen motsvarar 15 kap. 13 § sekretesslagen och 3 § första stycket andra meningen arkivlagen jämförd med 4 – 6, 9, 11 och 14 §§ arkivlagen. Punkten 3, som avser gallring, är dock ny. Våra överväganden beträffande de särskilda bestämmelserna om gemensamma upptagningar framgår av avsnitt 5.8.

3 kap. Utlämnande av allmänna handlingar, serviceskyldighet m.m.

Utlämnande av allmän handling

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

2 § Om en anställd vid myndigheten har ansvar för en allmän handling, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, skall han eller hon i första hand pröva frågan om handlingen skall

lämnas ut till den sökande. I tveksamma fall bör den anställde låta myndigheten pröva frågan, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Frågan om utlämnande skall prövas av myndigheten om

1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att röja innehållet eller annars använda handlingen, och

2. sökanden begär sådan prövning.

Sökanden skall få information om möjligheten att begära sådan prövning och att det krävs beslut av myndigheten för att avgörandet skall kunna överklagas.

Utlämnande av uppgift

3 § En myndighet skall på begäran av en enskild sökande lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten. Skyldigheten gäller inte om uppgiften är sekretessbelagd eller om arbetets behöriga gång hindras.

I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om tillhandahållande av allmän handling.

4 § En myndighet skall på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över. Skyldigheten gäller inte om uppgiften är sekretessbelagd eller om arbetets behöriga gång hindras.

Service och upplysningar beträffande automatiserad behandling

5 § En myndighet skall på begäran ge en enskild sökande tillfälle att själv använda tekniskt hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatiserad behandling. Sådan skyldighet gäller inte, om det innebär att sökanden får tillgång till upptagning som inte är allmän handling hos myndigheten. Skyldigheten gäller inte heller om bestämmelser om sekretess hindrar det, om det finns risk för förvanskning eller förstöring eller om arbetets behöriga gång hindras.

6 § En myndighet skall, på begäran lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptagningar för automatiserad behandling som är allmänna handlingar hos myndigheten. Skyldigheten gäller inte i den utsträckning arbetets behöriga gång hindras.

Bestämmelser om överklagande

7 § En myndighets beslut att avslå en begäran enligt 5 § får överklagas på det sätt som anges i 15 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100).

Av 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen framgår att ett beslut om att inte lämna ut handling eller lämna ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att röja innehållet eller annars använda det, får överklagas. Närmare bestämmelser om överklagande finns i 15 kap. 7-10 §§ sekretesslagen.

Förslagets kapitel 3 motsvarar 15 kap. 4 – 6, 10 och 12 §§ sekretesslagen. Det innehåller närmare bestämmelser om hur frågan om utlämnande av allmän handling skall hanteras hos myndigheten. Vidare är det regler om att lämna ut uppgifter ur handlingar både till enskilda och myndigheter. Kapitlet innehåller också regler om upplysningsskyldighet och service när det gäller allmänhetens möjlighet att ta del av allmänna handlingar som är upptagningar för automatiserad behandling.

Vi föreslår inte några ändringar i sak. För att göra texten mera överskådlig och tydligare föreslår vi att det skall införas mellanrubriker.

Vårt förslag innehåller samma skyldighet för myndigheterna att låta allmänheten använda t.ex. presentationsterminaler, som i dag finns i 15 kap. sekretesslagen. Sådan skyldighet gäller om det kan ske utan att sökanden riskerar att få del av handlingar som inte är allmänna eller som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Skyldigheten gäller inte heller om det finns risk för att handlingarna förvanskas eller förstörs.

I vårt förslag finns en bestämmelse om god offentlighetsstruktur. Där ställs vissa krav på myndigheternas hantering av allmänna handlingar. Vissa av dessa krav innebär att myndigheterna skall organisera sina handlingar så att allmänna handlingar skiljs från andra handlingar och handlingar med sekretessbelagda uppgifter skiljs från dem som inte innehåller sådana uppgifter. Vidare skall myndigheterna hantera sina handlingar så att de skyddas mot förvanskning och förstöring.

Myndigheter som uppfyller dessa skyldigheter skapar goda förutsättningar för att låta enskilda medborgare själva använda t.ex. en dator för att ta del av myndighetens elektroniska allmänna handlingar. Det är enligt vår uppfattning positivt, eftersom det är angeläget att myndigheterna så långt möjligt verkar för att medborgar-

nas rätt att ta del av allmänna handlingar får ett innehåll av hög kvalitet. För myndigheter med elektroniska handlingar som är av stort allmänt intresse, kan det dessutom innebära en minskad arbetsbelastning om medborgarna själva kan använda datorer för att ta del av handlingarna. Precis som dagens regler innebär vårt förslag dock inte en ovillkorlig skyldighet för myndigheterna att göra det möjligt för allmänheten att själva använda tekniska hjälpmedel för automatiserad behandling.

I förslaget finns en hänvisning till reglerna om överklagande i 15 kap. sekretesslagen. Av våra överväganden i avsnitt 5.2 framgår att dessa bestämmelser inte kan flyttas från sekretesslagen utan en ändring av tryckfrihetsförordningen. I samband med reglerna om utlämnande av allmänna handlingar bör det därför finnas en hänvisning till sekretesslagens regler om överklagande.

4 kap. Arkivmyndigheterna och deras uppgifter

Tillsyn

1 § För tillsyn över att denna lag följs skall det finnas arkivmyndigheter inom statlig och kommunal förvaltning.

Arkivmyndigheterna skall inte ha tillsyn över riksdagen och beslutande kommunala församlingar. Arkivmyndigheterna skall inte heller ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen.

Förslagets bestämmelse om tillsyn motsvarar den som i dag finns i arkivlagen. Arkivmyndigheternas tillsynsansvar kommer dock att omfatta fler frågor än vad det gör i dag. Våra överväganden beträffande tillsynen framgår av kapitel 6.

Statliga arkivmyndigheter

2 § Regeringen bestämmer vilka arkivmyndigheter som skall finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna.

3 § De statliga arkivmyndigheterna skall också ha ansvar för tillsynen över

1. sådana enskilda organ som avses i 1 kap. 2 § tredje stycket 1 om organet förvarar ett statligt arkiv, och
2. sådant organ som avses i 1 kap. 2 § tredje stycket 2.

Förslaget motsvarar 8 § första, fjärde och femte stycket arkivlagen. Vårt förslag saknar dock en motsvarighet till första stycket andra meningen. Det beror på att vi föreslår att de uppräknade organen vid tillämpningen av lagen skall jämföras med statliga myndigheter (förslaget 1 kap. 3 §). Därmed omfattas de direkt av tillsynen över de statliga myndigheterna, som i förslaget regleras i 4 kap. 2 §.

I arkivlagen finns en bestämmelse om att statliga arkivmyndigheter får ta emot arkivmaterial från enskilda. Syftet med bestämmelsen är att markera det legitima i att arkivmyndigheterna tar emot även enskilda arkiv. Bestämmelsen skall inte tolkas motsatsvis. Den innebär alltså inte ett förbud för andra statliga myndigheter eller kommunala arkivmyndigheter att ta emot arkivhandlingar från enskilda.

Vi har uppfattat att det finns en risk för att bestämmelsen trots allt tolkas motsatsvis. Mot den bakgrunden föreslår vi att bestämmelsen bör tas bort. Naturligtvis bör statliga arkivmyndigheter, om det är praktiskt och ekonomiskt möjligt, ta emot arkivmaterial från enskilda. Det kan ses som en del av deras ansvar för kulturarvet. Enligt vår uppfattning finns det inget som hindrar att sådana bestämmelser meddelas i förordningsform.

Kommunala arkivmyndigheter

4 § Kommunfullmäktige utser arkivmyndighet för kommunen och landstingsfullmäktige utser arkivmyndighet för landstinget.

Om ingen arkivmyndighet har utsetts, är kommunstyrelsen arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget.

5 § Den kommunala arkivmyndigheten skall ha ansvar för tillsynen över

1. sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100), och

2. sådana enskilda organ som avses i 1 kap. 2 § tredje stycket 1 om organet förvarar ett kommunalt arkiv.

Bestämmer flera kommuner eller landsting tillsammans i en sådan juridisk person som anges i första stycket 1, skall arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen bestämt genom avtal, ha ansvar för tillsynen.

Bestämmelserna motsvarar 8 § andra – fjärde stycket arkivlagen. Vi föreslår dock en ändring i sak när det gäller vilken myndighet som

skall vara arkivmyndighet. Det skall i första hand beslutas av fullmäktige och först om det inte sker, anger lagen att kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen är arkivmyndighet. På detta sätt blir det tydligare att fullmäktige har ett utrymme att organisera arkivmyndigheten på ett annat sätt än lagen föreslår, t.ex. genom att tillsammans med andra kommuner använda en gemensam nämnd som arkivmyndighet.

Från kommunalt håll har uttryckts önskemål om att få en formulering som skulle kunna öppna för flera kommunala samverkansformer inom arkivområdet, t.ex. avtal. Vi är positiva till en sådan förändring. Vi har dock inte möjlighet att inom ramen för detta uppdrag diskutera konsekvenserna av ett sådant förslag. Därför föreslår vi inte några sådana förändringar.

Av kommunallagen följer att bestämmelser om kommuner och landsting gäller även kommunalförbund, om inte annat bestämts i lag (3 kap. 21 och 22 §§). Det innebär i detta sammanhang att förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen skall utse en arkivmyndighet för kommunalförbundet. Om ingen arkivmyndighet utsetts, är förbundsstyrelsen eller förbundsdirektionen arkivmyndighet. Det innebär således att det är den utsedda arkivmyndigheten eller förbundsstyrelsen/förbundsdirektionen som har ansvar för tillsynen över att lagen om hantering av allmänna handlingar följs i kommunalförbundet.

Sedan år 1997 respektive år 1999 genomförs en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne län och Västra Götalands län. Försöket skall pågå till utgången av år 2006. Verksamheten innebär att ett regionalt självstyrelseorgan i försökslänen skall ta över vissa uppgifter från bl.a. länsstyrelsen.

Det regionala självstyrelseorganet är landstinget i respektive län. Landstingen får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen skall betecknas regionfullmäktige respektive regionstyrelsen. I sådant fall gäller vad som i lag eller annan författning anges om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen även regionfullmäktige och regionstyrelsen.⁵ Regionfullmäktige och regionstyrelsen behöver således inte nämnas särskilt för att omfattas av våra förslag.

⁵ Lag (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning

Övertagande av arkiv eller del av arkiv

6 § En arkivmyndighet har rätt att ta över arkiv eller del av arkiv från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagande kan ske både efter överenskommelse och på grund av ensidigt beslut från arkivmyndigheten.

När en arkivmyndighet har tagit över arkiv eller del av arkiv från en annan myndighet, övergår hela ansvaret för materialet till arkivmyndigheten.

Överlämnande av arkiv

7 § Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, skall myndighetens arkiv lämnas över till en arkivmyndighet inom tre månader. Det gäller inte om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

I lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring finns bestämmelser om förvaring av statliga myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall. Bestämmelser om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

8 § Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, skall myndighetens arkiv lämnas över till arkivmyndigheten inom tre månader. Det gäller inte om kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har beslutat något annat.

I lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring finns bestämmelser om förvaring av kommunala myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall.

9 § När ett arkiv har lämnats över till en arkivmyndighet enligt 7 § första stycket eller 8 § första stycket övergår hela ansvaret för materialet till arkivmyndigheten.

Bestämmelserna motsvarar 9, 11 och 14 §§ arkivlagen. Vi föreslår endast språkliga justeringar.

Det ansvar för arkivet som övergår enligt dessa bestämmelser är ansvaret enligt denna lag, dvs. ansvaret för hantering, vård och tillgänglighet. Annat ansvar, t.ex. för innehållet, övergår inte. Det innebär att ansvaret för t.ex. rättelse av beslut finns kvar hos den myndighet som fattat beslutet även sedan handlingen tagits över av arkivmyndigheten.

I 6 §, som motsvarar 9 § arkivlagen, regleras frågan om övertagande av arkiv. Hos arkivmyndigheterna är det dock vanligt även med deponering av enskilda arkiv. Handlingarna blir inte allmänna handlingar och villkoren för förvaringen regleras genom civilrättsliga regler. Under senare år har det blivit vanligare att en myndighet deponerar sina handlingar hos en annan myndighet, t.ex. en arkivmyndighet. Det är då inte fråga om ett övertagande av arkivmyndigheten utan hela ansvaret för handlingarna är alltjämt kvar hos den deponerande myndigheten. Arkivet förvaras alltjämt hos den deponerande myndigheten i tryckfrihetsförordningens mening.

Lagen (1997:550) om kommunalförbund innehöll en bestämmelse om att förbundsstyrelsen eller förbundsdirektionen i samband med ett kommunalförbunds upplösning, skulle besluta vilken av förbundets medlemmar som skulle ta över förbundets arkiv. De nuvarande bestämmelserna om kommunalförbund saknar en motsvarande bestämmelse. Från vissa håll har angetts att frågan om arkiven i upplösta kommunalförbund numera är oklar.

Syftet med de nya reglerna om kommunalförbund var att förenkla och modernisera. För att uppnå detta fick förbundsordningen en stärkt roll. Förbundsordningen skall ange förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses. Det innebär bl.a. att det skall framgå vem av medlemmarna som skall bevara förbundets arkiv i dessa situationer.⁶ Att det saknas lagregler om arkiven i upplösta kommunalförbund, är således en eftersträvad konsekvens av att minska antalet regler kring kommunalförbund.

Sedan den 1 juli 2002 gäller lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen.⁷ Kommunalförbund som har samtliga kommuner i länet som medlemmar och Gotlands kommun kan vara samverkansorgan. Även landsting kan ingå i ett kommunalförbund som är samverkansorgan. Samverkansorganen skall fullgöra uppgifter när det gäller regional utveckling i länet.

⁶ Prop. 1996/97:105 s. 108

⁷ Prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138

Den nya lagstiftningen kan komma att innebära att intresset för att bilda kommunalförbund ökar. Det kan på sikt eventuellt innebära att frågor kring vad som gäller vid upplösning av kommunalförbund blir vanligare. Ovan har framgått att syftet med de nya reglerna om kommunalförbund var att ge förbundsordningen en stärkt roll. Frågor kring likvidation och arkiv måste därför enligt vår uppfattning diskuteras ur ett bredare perspektiv än vad som är möjligt inom ramen för vårt arbete.

Kommunala föreskrifter

10 § Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om hanteringen av allmänna handlingar och arkiv inom kommunen respektive landstinget, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.

Bestämmelsen motsvarar 16 § arkivlagen.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004, då arkivlagen (1990:782) upphör att gälla.
2. Om det i lag eller annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, skall i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

Vårt förslag innehåller förslag till följdändringar i vissa lagar som hänvisar till 15 kap. sekretesslagen och/eller arkivlagen. Genomförs förslaget kan det även komma att krävas följdändringar i flera lagar, registerförfattningar, och i bl.a. följande förordningar, som inte har anknytning till arkivlagen: förordning (1982:327) om notarius publicus, förordning (1986:203) om förlängd bevarandetid för vissa journalhandlingar inom hälso- och sjukvården, förordning (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen, förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen, förordning (1992:877) med instruktion för Statskontoret, förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, personuppgiftsförordning (1998:1191), förordning

(1998:1218) med instruktion för Svenska institutet i Alexandria, polisdataförordning (1999:81), förordning (1999:105) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar, förordning (2000:606) om myndigheters bokföring och förordning (2001:88) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

3. Föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av arkivlagen och som gäller när denna lag träder i kraft skall anses meddelade enligt denna lag.
4. Beträffande handlingsslag som finns i en myndighets verksamhet när denna lag träder i kraft, skall registrering av handlingsslag vara genomförd senast vid utgången av år 2005.
5. Om det föreligger särskilda skäl får regeringen medge längre anstånd med registrering av handlingsslag än som anges i 4, dock längst till utgången av år 2007.

Vårt förslag innebär att bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen samordnas. Det innebär i princip inte några nya uppgifter för myndigheterna. Lagens regler bör således kunna träda i kraft direkt.

Den enda fråga där vi bedömer att det kan behövas en övergångstid är förändringen från arkivförteckning till registrering av handlingsslag. Arkivförteckningen förs i dag enligt en för myndigheterna gemensam förteckningsplan. Syftet med vårt förslag är att registreringen av handlingsslag skall vara mera anpassad till myndigheternas verksamhet. För att det skall bli genomfört på ett bra sätt, föreslår vi en övergångstid på i första hand två år.

6. Den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter och som finns när denna lag träder i kraft, skall fullgöra skyldigheter enligt 2 kap. 16 § 2 och 4 tills beslut enligt 2 kap. 16 § andra stycket meddelats.

Våra motiv för denna övergångsbestämmelse framgår av avsnitt 5.8.

9.2 Förslaget till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:10)

Vårt förslag innebär att bestämmelserna i 15 kap. 1, 2, 4 – 6 och 9 – 14 §§ sekretesslagen förs över till lagen om hantering av allmänna handlingar.

I avsnitt 5.2 diskuterar vi motivet för att låta bestämmelserna om hemligstämpel (15 kap. 3 § sekretesslagen) och överklagande (15 kap. 7 och 8 §§ sekretesslagen) stå kvar i sekretesslagen. För dessa bestämmelser föreslår vi redaktionella förändringar. Det innebär att vi delar upp innehållet i de två bestämmelserna om överklagande i fyra nya bestämmelser. De två första reglerar frågan om vilka beslut som kan överklagas. Därefter följer en bestämmelse som anger vilken instans som skall pröva överklagandet. Slutligen kommer en bestämmelse som anger på vilket sätt överklagande skall ske i vissa fall där detta inte är självklart.

Vi föreslår två nya bestämmelser i 15 kap. sekretesslagen. Den ena är en hänvisning till bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmänna handlingar och den andra hänvisar till lagen om hantering av allmänna handlingar. Genom korsvisa hänvisningar i sekretesslagen och lagen om allmänna handlingar blir regelverket för myndigheternas hantering av allmänna handlingar tydligt oavsett vilken lag den intresserade läser först.

Särskilt yttrande av experten Peter Seipel

1. Avsnitt 5.4.2 i betänkandet behandlar innehållet i en bestämmelse om god offentlighetsstruktur. En inledande uppräknin-
g anger vilka krav en sådan bestämmelse bör innehålla. Bland annat nämns "effektiva metoder för att finna och ta fram allmänna handlingar". Någon motsvarande tydlig och explicit föreskrift om sökmöjligheter återfinns emellertid inte i själva lagtexten i 2 kapitlet 1 § i den föreslagna lagen om hantering av allmänna handlingar.

2. Informationstekniken inverkar på flera sätt på handlingsoffentlighetens utformning och praktiska tillämpning. Enkelt uttryckt kan man urskilja två verkningar. Den första innebär att traditionella handlingar som protokoll, brev och promemorior i växande omfattning förekommer i elektronisk form. Dessa handlingar omtalas i betänkandet som "färdiga elektroniska handlingar". IT ger goda möjligheter att ordna och söka fram sådana handlingar men innebär samtidigt särskilda problem med att säkerställa äkthet och ursprungligt skick. Den andra verkningen har att göra med att elektronisk information kan bearbetas och sammanställas med större flexibilitet än information i pappersform. Detta har i svensk rätt lett till att handlingsoffentligheten omfattar inte bara "färdiga elektroniska handlingar" utan också handlingar som består av uppgiftssammanställningar vilka går att på begäran framställa med rutinbetonade åtgärder.

3. I riksdagen pågår arbete med att förändra 2 kapitlet 3 § tryckfrihetsförordningen för att klargöra att färdiga elektroniska handlingar är att anse som förvarade även om detta förutsätter mer än enbart rutinbetonade åtgärder. Avsikten är inte att ändra gällande rätt utan endast att förtydliga vad som hittills anses ha framgått genom lagförarbeten och rättspraxis (se prop. 2001/02:70

sid. 21-22 och 37-38). I detta uttalande ligger även att icke färdiga elektroniska handlingar (handlingar "enligt begäran" eller potentiella handlingar) liksom hittills kan utgöra allmänna handlingar. Med andra ord finns det både enligt gällande rätt och enligt den pågående ändringen av tryckfrihetsförordningen två slags elektroniska allmänna handlingar: de färdiga och de icke färdiga.

4. Kommittén ägnar – med goda skäl – ingående uppmärksamhet åt de färdiga elektroniska handlingarna. Intresset gäller t.ex. vikten av att myndigheterna utformar tekniska lösningar som möjliggör att över tiden och i oförvanskat skick presentera de färdiga elektroniska handlingarna och att myndigheterna organiserar de färdiga elektroniska handlingarna på ett sådant sätt att de lätt kan återsökas och återfinnas. De icke färdiga handlingarna får inte samma uppmärksamhet. Dessa är också svårare att passa in i ett traditionellt arkivperspektiv med stark tonvikt på den s.k. proveniensprincipen.

5. IT innebär förbättrade möjligheter för allmänheten att söka efter information om vars existens den som söker inte har någon förhandskänedom. I betänkandet betonas i flera sammanhang sökmöjligheternas grundläggande betydelse. Denna återspeglas också i den föreslagna lagen om hantering av allmänna handlingar, se t.ex. 2 kap. 5 § p. 4, 6 § p. 6, 9 och 10 samt 3 kap. 5 och 7 §§. Uppmärksamheten gäller framför allt vad man kan kalla ordnad sökning (sökning "i traditionella kategorier, t.ex. ärenden") men också fri sökning, t.ex. i text (se avsnitt 4.2). Den fria sökningen kommer att fortsätta att utvecklas tekniskt. Den har betydelse inte minst för att stödja verksamhetsinsyn och kunskapsinsyn men kan också vara en förutsättning för god ärendeinsyn.

6. Stadgandet i 2 kapitlet 1 § i den föreslagna lagen om hantering av allmänna handlingar innehåller inget särskilt krav som *direkt* tar sikte på sökmöjligheter som sådana. Detta kan ifrågasättas med tanke på vilken betydelse sökmöjligheterna har, i synnerhet i den elektroniska miljön. Genom en kravsats som direkt tar sikte på sökmöjligheterna markeras deras betydelse för både färdigställda och icke färdigställda handlingar. En sådan kravsats markerar också att det i myndigheternas "hantering av allmänna handlingar" ingår inte bara att organisera bestånd av färdiga handlingar utan också att generellt sörja för god åtkomst till myndighetens offentliga information.

7. En kravsats som direkt tar sikte på sökmöjligheter kan formuleras t.ex. så:

(De skall särskilt beakta att)

n) medborgarna bereds goda möjligheter att söka efter och finna allmänna handlingar även utan att på förhand känna till deras existens, beteckningar eller dylikt,

Tabell med bestämmelser i nuvarande lagstiftning och motsvarande bestämmelser i förslaget

I tabellen finns en jämförelse mellan de nuvarande reglerna och de i förslaget. Tabellen innehåller i stort sett inga värderande kommentarer. Det medför att det inte framgår direkt av tabellen om den föreslagna bestämmelsen endast innehåller språkliga justeringar eller även innebär förändringar i sak.

Förslaget har delvis en annan systematik än de nuvarande reglerna. Det innebär att vissa av dagens regler saknar motsvarighet i förslaget utan att det behöver betyda att det sakliga innehållet i bestämmelsen inte längre skulle gälla. Vi har försökt markera dessa fall genom att använda ordet ungefär.

15 kap. sekretesslagen

Förslaget

1 § första stycket första meningen	2 kap. 2 § första och andra stycket
1 § andra och tredje stycket	2 kap. 2 § tredje och fjärde stycket
2 §	2 kap. 3 §
3 §	15 kap. 3 § sekretesslagen
4 §	3 kap. 3 §
5 §	3 kap. 4 §
6 § första stycket	3 kap. 1 §
6 § andra stycket	3 kap. 2 §
7 och 8 §§	15 kap. 7 - 10 §§ sekretesslagen
9 § första stycket 1	2 kap. 1 § 1
9 § första stycket 2	2 kap. 1 § 2
9 § första stycket 3	2 kap. 1 § 8

9 § första stycket 4	2 kap. 1 § 4 och 7
9 § andra stycket	Ungefär 2 kap. 1 § 2
10 § första stycket	3 kap. 5 §
10 § andra stycket	3 kap. 7 § första stycket
11 §	2 kap. 6 §
12 §	3 kap. 6 §
13 §	2 kap. 16 § första stycket 1
14 §	2 kap. 1 § 5

Arkivlagen

Förslaget

1 §	1 kap. 2 §
2 §	1 kap. 3 §
2 a §	1 kap. 4 §
3 § första stycket första meningen	1 kap. 5 § första stycket
3 § första stycket andra meningen	2 kap. 16 § första stycket 2 och 4
3 § andra och tredje stycket	1 kap. 1 §
4 §	Bl.a. 2 kap. 1 §
5 § 1	Ungefär 2 kap. 1 § 2
5 § 2	2 kap. 7 §
6 § 1	2 kap. 1 § 1 – 3, 5 och 6
6 § 2	2 kap. 5 och 6 §§
6 § 3	2 kap. 8 §
6 § 4	2 kap. 1 § 1
6 § 5	Saknar uttrycklig motsvarighet, eftersom vi bedömt att det är självklart.
7 §	4 kap. 1 §
8 § första stycket	4 kap. 2 §
8 § andra stycket	4 kap. 4 §
8 § tredje stycket	4 kap. 5 § första stycket 1 och andra stycket
8 § fjärde stycket	4 kap. 3 § 1 och 5 § första stycket 2

8 § femte stycket	4 kap. 3 § 2
9 § första och tredje stycket	4 kap. 6 §
9 § andra stycket	4 kap. 9 §
10 § första stycket	Ungefär 2 kap. 14 § första och andra stycket
10 § andra stycket	2 kap. 15 §
10 § tredje stycket	2 kap. 14 § tredje stycket
11 §	4 kap. 7 §
12 § första stycket	2 kap. 11 §
12 § andra stycket	2 kap. 13 §
13 §	Saknar motsvarighet
14 §	4 kap. 8 §
15 § första stycket	2 kap. 12 § första stycket
15 § andra stycket	2 kap. 13 §
16 §	4 kap. 10 §

Tabell med bestämmelser i förslaget och motsvarande bestämmelser i nuvarande lagstiftning

I tabellen finns en jämförelse mellan vårt förslag och de nuvarande reglerna. Tabellen innehåller i stort sett inga värderande kommentarer. Det medför att det inte framgår direkt av tabellen om den föreslagna bestämmelsen endast innehåller språkliga justeringar eller även innebär förändringar i sak, t.ex. att den har en vidare tillämpning än motsvarande bestämmelse i dagens regler.

Förslaget

Nuvarande lagstiftning

1 kap.

1 §	3 § andra och tredje stycket arkivlagen
2 §	1 § arkivlagen
3 §	2 § arkivlagen
4 §	2 a § arkivlagen
5 § första stycket	3 § första stycket första meningen arkivlagen
5 § andra stycket	Ny
5 § tredje stycket	Ny

2 kap.

1 § 1	15 kap. 9 § första stycket 1 sekretesslagen och 6 § 1 och 4
-------	---

	arkivlagen
1 § 2	15 kap. 9 § första stycket 2 sekretesslagen och 6 § 1 arkivlagen
1 § 3	Den uttrycklig bestämmelse är ny
1 § 4	15 kap. 9 § första stycket 4
1 § 5	15 kap. 14 § sekretesslagen
1 § 6	6 § 1 arkivlagen
1 § 7	15 kap. 9 § första stycket 4 sekretesslagen
1 § 8	15 kap. 9 § första stycket 3 sekretesslagen
2 § första och andra stycket	15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen
2 § tredje och fjärde stycket	15 kap. 1 § andra och tredje stycket sekretesslagen
3 §	15 kap. 2 § sekretesslagen
4 §	Ny
5 §	Ny, ersätter delvis 6 § 2 arkivlagen
6 §	15 kap. 11 § och 6 § 2 arkivlagen
7 §	5 § 2 arkivlagen
8 §	6 § 3 arkivlagen
9 §	Ny
10 §	Ny
11 §	12 § första stycket arkivlagen
12 § första stycket	15 § första stycket arkivlagen
12 § andra stycket	Ny
13 §	12 § andra stycket och 15 § andra stycket arkivlagen
14 § första och andra stycket	10 § första stycket arkivlagen
14 § tredje stycket	10 § tredje stycket arkivlagen
15 §	10 § andra stycket arkivlagen

16 § första stycket 1	15 kap. 13 § sekretesslagen
16 § första stycket 2	3 § första stycket andra meningen arkivlagen jfr med 5 § 2, 6 § 2 och 3 arkivlagen
16 § första stycket 3	Ny
16 § första stycket 4	3 § första stycket andra meningen arkivlagen jfr med 9, 11 och 14 §§ arkivlagen
16 § andra stycket	Ny

3 kap.

1 §	15 kap. 6 § första stycket sekretesslagen
2 §	15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen
3 §	15 kap. 4 § sekretesslagen
4 §	15 kap. 5 § sekretesslagen
5 §	15 kap. 10 § första stycket sekretesslagen
6 §	15 kap. 12 § sekretesslagen
7 § första stycket	15 kap. 10 § andra stycket sekretesslagen
7 § andra stycket	Ny

4 kap.

1 §	7 § arkivlagen
2 §	8 § första stycket arkivlagen
3 §	8 § fjärde och femte stycket arkivlagen
4 §	8 § andra stycket arkivlagen
5 §	8 § tredje och fjärde stycket arkivlagen
6 §	9 § första och tredje stycket

7 §	11 § arkivlagen
8 §	14 § arkivlagen
9 §	9 § andra stycket arkivlagen
10 §	16 § arkivlagen

Referenslista

SOU och Ds

Ds 2002:27 Öppna Sverige – för en öppen offentlig förvaltning
SOU 1988:11 Öppenhet och minne
SOU 1997:39 Integritet Offentlighet Informationsteknik
SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten
SOU 1999:105 Skatt, tull, exekution, normer för behandling av personuppgifter
SOU 2001:100 Informationshantering och behandling av uppgifter vid domstolar
SOU 2002:14 Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag

Propositioner

1979/80:2 Förslag till Sekretesslag m.m.
1981/82:37 Offentlighetsprincipen och ADB
1989/90:72 Arkiv m.m.
1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB
1996/97:3 Kulturpolitik
1996/97:105 Kommunal samverkan
1997/98:97 Polisens register
1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst
1998/99:34 Behandling av personuppgifter i skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet, m.m.
2000/01:33 Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution
2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken

Övrig litteratur

- Appelqvist, Ola och Lagerstedt, Adam: Långtidslagring av patientinformation, Spri – rapport 455, 1997
- Banisar, David: Freedom on Information and Access to Government Record Around the World, 2001
- Bohlin, Alf: Offentlighetsprincipen, 2001
- En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, Regeringskansliet 2000
- Gränström, Lundqvist, Fredriksson: Arkivlagen. Bakgrund och kommentarer, 2000
- INFOTEK-RED: Insyn i medborgarnas tjänst – Samordning av vissa bestämmelser i arkivlagen, 15 kap. sekretesslagen m.m., Riksarkivets otryckta skrifter nr 7, 1998
- Justitieministeriet (Finland): Lagstiftningen om offentlighet och sekretess revideras, Lagberedningsavdelningens publikation 6/1999
- Kulturministeriets arbetsgrupp om revision af arkivloven: Betaenkning om Revision af arkivloven, Betaenkning nr 1404, Danmark 2001
- Regeringskansliet dnr S2001/6128/SF: Promemoria om försöksverksamhet med 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringsadministrationen
- Regner, Eliason, Heuman: Sekretesslagen – En kommentar
- Schürer, K: Better access to electronic information for the citizen, Europeiska kommissionen 2001
- Seipel, Peter: ADB-upptagningars offentlighet, Rapport till Data- och offentlighetskommittén, SOU 1988:64 Bilaga 2
- Seipel, Peter: Insynens gränser – Allt eller intet? IT-kommissionen, IT-rättsliga observatoriets rapport 16/2000
- Statskontoret: Offentlighet och IT, 2002:1
- Strömberg, Håkan: Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999
- Svenska Kommunförbundet: Kommunal ärenderegistrering, 1989
- Årsredovisning 2001 för Riksarkivet och landsarkiven