



Säkerhetskopiors rättsliga status

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2009/10:58 Säkerhetskopiors rättsliga status och två följdmotioner.

I propositionen föreslås att det i ett tillägg till 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen slås fast att säkerhetskopior som förvaras endast i syfte att möjliggöra återskapande av information som gått förlorad i en myndighets IT-system till följd av t.ex. ett systemhaveri, ska undantas från begreppet allmän handling. Vidare föreslås att bestämmelsen om sekretess för uppgifterna på de s.k. tsunamibanden ska fortsätta att gälla, med viss justering. Sekretessen bör enligt förslaget gälla i högst 70 år.

Lagrådet har yttrat sig över lagförslagen. Regeringen har beaktat Lagrådets synpunkter.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

I betänkandet behandlas dessutom två motioner från den allmänna motionstiden 2009 som rör frågor om allmänna handlingar och diarieföring.

I den del som gäller ändringarna i tryckfrihetsförordningen tillstyrker utskottet propositionen som vilande och avstyrker motionsyrkandena. Lagförslaget beträffande offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bör enligt utskottet antas först om riksdagen slutligt antar förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen. Behandlingen av propositionen i denna del bör därför enligt utskottets uppfattning skjutas upp till nästa riksmöte, tillsammans med de motionsyrkanden som är hänförliga till detta lagförslag. Motionsyrkandena från den allmänna motionstiden 2009 avstyrks.

Betänkandet innehåller en reservation (v).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	7
Utskottets överväganden	8
Säkerhetskopiors rättsliga status m.m.	8
Propositionen	8
Följdmotionerna	16
Tidigare behandling i utskottet	17
Utskottets ställningstagande	18
Vissa andra frågor om allmänna handlingar och diarieföring	19
Motionerna	20
Gällande regler	20
Utskottets ställningstagande	20
Reservationer	22
Säkerhetskopiors rättsliga status, punkt 1 (v)	22
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	23
Propositionen	23
Följdmotionen	23
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2009	23
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Säkerhetskopiors rättsliga status

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:58 punkt 1 och avslår motion 2009/10:K9 yrkandena 1 i denna del och 2.

Reservation (v)

2. Sekretess för uppgifterna på tsunamibanden

Riksdagen beslutar att till 2010/11 års riksmöte skjuta upp behandlingen av dels regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), dels motionerna 2009/10:K9 yrkande 1 i denna del och 2009/10:K10.

3. Vissa andra frågor om allmänna handlingar och diarieföring

Riksdagen avslår motionerna 2009/10:K251 och 2009/10:K305.

Stockholm den 6 maj 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Morgan Johansson (s), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c) och Mikael Johansson (mp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I mars 2008 tillsattes en parlamentarisk kommitté, E-offentlighetskommittén, med uppdrag bl.a. att överväga om säkerhetskopior av handlingar och de upptagningar som innehåller säkerhetskopior av handlingar ska undantas från begreppet allmän handling i tryckfrihetsförordningen (TF). Dessutom skulle kommittén överväga det fortsatta behovet av en sekretessbestämmelse för de s.k. tsunamibandens liksom behovet av ett förtydligande i TF vad gäller statsråds delegation av beslutanderätt i frågor om utlämnande av allmänna handlingar (dir. 2008:26). Kommittén hade härutöver vissa andra uppdrag.

Kommittén överlämnade i februari 2009 delbetänkandet Säkerhetskopiers rättsliga status (SOU 2009:5). Betänkandet har remissbehandlats. Därefter har kommittén i februari 2010 avlämnat slutbetänkandet Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4).

Lagrådet har yttrat sig över propositionens lagförslag och har haft vissa synpunkter i första hand på utformningen av den föreslagna bestämmelsen i TF. Regeringen har beaktat Lagrådets synpunkter.

Bakgrund

Handlingsoffentligheten

För att garantera rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen och folkstyret har allmänheten genom offentlighetsprincipen rätt till insyn i och kontroll av myndigheternas ärendehantering och deras verksamhet i stort. Offentlighetsprincipen har många olika delar. Den ger bl.a. rätt till yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän samt offentlighet vid domstolar och vid beslutande församlingars sammanträden. En central del av offentlighetsprincipen är principen om allmänna handlingars offentlighet.

Rätten att ta del av allmänna handlingar infördes redan genom 1766 års tryckfrihetsförordning. Från början omfattade bestämmelsen handlingar i traditionell mening men den tekniska utvecklingen ställde krav på nya regler. ADB-upptagningar och andra tekniska upptagningar inordnades 1976 genom en ändring i TF under handlingsbegreppet.

Handlingsoffentligheten möjliggör en medborgerlig kontroll av hur den offentliga makten utövas. Allmänheten får möjlighet att kontrollera bl.a. hur myndigheterna handlägger ärenden och hur effektiv myndigheternas verksamhet är. Tjänstemännens vetskap om att deras handlingar kan bli föremål för granskning kan vidare tjäna som en garanti för att mål och ärenden handläggs korrekt.

Handlingsoffentligheten regleras primärt i 2 kap. TF. Om en handling är allmän och det saknas hinder mot utlämnande, har den enskilde rätt att få ta del av handlingen oavsett vilket syfte han eller hon har med sin begäran.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, såsom exempelvis rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (p. 1) och intresset av att förebygga eller beivra brott (p. 4). Begränsningarna i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en särskild lag eller i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som den 30 juni 2009 ersatte sekretesslagen (1980:100) som då upphörde att gälla.

OSL innehåller bl.a. bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

När det gäller sekretessens styrka är det normala att den bestäms med hjälp av ett s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta avseende mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att det bara gäller sekretess om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten den omvända, dvs. att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt skaderekvisit får uppgifterna således bara lämnas ut om det står klart att detta kan ske utan att viss skada uppstår. Sekretessen kan också vara absolut, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av bestämmelsen alltid ska hemlighållas utan att någon skadeprovning görs.

Begreppet allmän handling

Med *handling* förstås framställning i skrift eller bild, dvs. handlingar i traditionell form som kan uppfattas utan tekniskt hjälpmedel, samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). Som exempel på upptagningar kan nämnas uppgifter som finns på cd-skivor, dvd-skivor och bandupptagningar av olika slag. För att betraktas som en upptagning krävs att det är fråga om en konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter (prop. 1975/76:160 s. 90). Detta innebär att en upptagning för automatiserad behandling kan bestå av endast några få uppgifter eller av en mycket stor mängd information. Vidare kan en uppgift ingå i flera olika handlingar samtidigt.

För att det ska finnas en rätt att ta del av en handling hos en myndighet krävs – förutom att handlingen förvaras hos myndigheten – att handlingen har nått ett sådant stadium i handläggningen att den är att betrakta som *allmän*. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen eller upprättad. I 2 kap. 6 och 7 §§ TF definieras dessa begrepp närmare. En handling är enligt 6 § i princip inkommen till

en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa på något annat sätt. En handling anses enligt huvudregeln i 7 § första stycket upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I 2 kap. 7 § andra stycket TF görs vissa undantag från huvudregeln i första stycket. Första punkten innebär att diarium, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande blir upprättade och därmed allmänna, när de har färdigställts för anteckning eller införing.

Lagstiftningsärendet beträffande de s.k. tsunamibanden

I oktober 2006 uppmärksammades i Regeringskansliet ett drygt hundratal magnetband vilka innehöll säkerhetskopierat material från Regeringskansliets IT-system från tiden för flodvågskatastrofen, den s.k. tsunamin, i Asien i december 2004. Banden har kommit att kallas tsunamibanden.

Den oberoende kommission som hade haft i uppdrag att utvärdera det svenska samhällets hantering av naturkatastrofens följder och på vilket sätt erfarenheterna från denna händelse kan tas till vara (2005 år katastrofkommission) och som i december 2005 hade lämnat sitt betänkande Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104) hade under sitt arbete inte haft tillgång till det säkerhetskopierade materialet.

Banden visade sig bestå av säkerhetskopior av framför allt e-post och trafikinformation, i form av bl.a. e-postloggar och loggar som visar Internettrafik och uppkopplingar mot Regeringskansliets datanät, för tiden mellan den 21 december 2004 och den 20 januari 2005, dvs. tiden kring flodvågskatastrofen. Den totala mängden information på banden motsvarar 6 500 dvd-skivor eller ca 10 miljarder A4-sidor.

Regeringen beslutade den 8 februari 2007 att återinkalla kommissionen för att granska de nya fakta som kommit fram vid genomgången av tsunamibanden och deras betydelse för kommissionens tidigare ställningstaganden.

Den återinkallade Katastrofkommissionen överlämnade den 14 juni 2007 betänkandet Tsunamibanden (SOU 2007:44). Kommissionen pekade i betänkandet bl.a. på vad den ansåg vara en rad problem, både på grundlagsnivå och i övrigt, beträffande de rättsliga förhållandena kring det säkerhetskopierade materialet. Kommissionen konstaterade att regleringen av offentlighetsprincipen inte är anpassad till de nya tillämpningar som den snabba teknikutvecklingen fört med sig. Kommissionen rekommenderade därför en lagteknisk översyn i fråga om säkerhetskopiörs rättsliga status.

Samma dag som kommissionen överlämnade betänkandet Tsunamibanden nåddes en bred politisk överenskommelse om att tills vidare bevara tsunamibanden och om att ett förslag till bestämmelse om absolut sekretess för informationen på banden skulle behandlas i riksdagen så snart som

möjligt. Efter ett initiativ av konstitutionsutskottet beslutade riksdagen den 20 juni 2007 att en tidsbegränsad bestämmelse om absolut sekretess för uppgifterna på banden skulle gälla t.o.m. den 31 december 2007.

Inom Justitiedepartementet utarbetades därefter departementspromemorian Sekretess för uppgifter på tsunamibanden (Ds 2007:26). I promemorian föreslogs att en sekretessbestämmelse av samma lydelse som den som riksdagen redan hade beslutat om skulle gälla fr.o.m. den 1 januari 2008. Lagrådet avstyrkte emellertid förslaget, vilket föranledde regeringen att i stället föreslå en sekretessbestämmelse med ett s.k. omvänt skaderekvisit. Vidare tidsbegränsades bestämmelsen till att gälla t.o.m. den 30 juni 2011. Ändringarna trädde i kraft den 31 december 2007 (prop. 2007/08:38, bet. 2007/08:KU5, rskr. 2007/08:84).

Ett av de huvudsakliga skälen för sekretess har varit att säkerhetskopior innehåller en mycket stor del av Regeringskansliets handlingar och att dessa är elektroniskt sökbara på ett sätt som kan möjliggöra en kartläggning av regeringens och Regeringskansliets funktionssätt som annars inte vore möjlig att genomföra och som skulle innebära säkerhetsrisker.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller ett förslag om att undanta säkerhetskopior från begreppet allmän handling. Detta föreslås ske genom ett tillägg i 2 kap. 10 § TF. I propositionen föreslås dessutom att bestämmelsen om sekretess för uppgifterna på de s.k. tsunamibanderna ska fortsätta att gälla. Sekretessen bör gälla i högst 70 år. Vidare justeras bestämmelsen med anledning av den föreslagna definitionen av begreppet säkerhetskopior i TF.

I propositionen gör regeringen därutöver bedömningen att någon grundlagsändring inte behövs för att förtydliga vad som gäller för överklagande av beslut i frågor om utlämnande av allmän handling.

Lagrådet har yttrat sig över lagförslagen. Regeringen har beaktat Lagrådets synpunkter på utformningen av den föreslagna bestämmelsen i TF.

De föreslagna lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Utskottets överväganden

Säkerhetskopiors rättsliga status m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till ändring i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen. Förslaget innebär att säkerhetskopior undantas från begreppet allmän handling. Med säkerhetskopior avses handlingar som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information. Därmed avstyrker utskottet motionsyrkanden väckta med anledning av förslaget i denna del. Vidare tillstyrker utskottet i sak regeringens förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) beträffande sekretess för de s.k. tsunamibandena, men anser att riksdagen bör skjuta upp behandlingen av förslagen, tillsammans med följdmotionerna i dessa delar, till dess att riksdagen slutligt har antagit ändringen i tryckfrihetsförordningen.

Jämför reservation (v).

Propositionen

Säkerhetskopiors rättsliga status

Behovet av att begränsa allmänhetens insyn i säkerhetskopierad information

En självklar utgångspunkt för regeringen sägs vara att IT-utvecklingen inte får leda till en försvagning av offentlighetsprincipen. Detta innebär enligt regeringen dock inte att all information bör vara tillgänglig för allmänheten, trots att den i och för sig är tekniskt möjlig att tillgå. Intresset av insyn i en myndighets verksamhet måste vägas mot intresset av att myndigheternas uppgifter utförs på ett effektivt och rättssäkert sätt. Vidare måste bl.a. risken för otillbörligt intrång i enskildas integritet beaktas. Utformningen av reglerna bör dessutom enligt regeringen i möjligaste mån vara teknikneutral så att de kan tillämpas även under nya tekniska förutsättningar.

Regeringen betonar i propositionen att intresset av insyn i en myndighets verksamhet måste vägas mot intresset av att myndigheternas grundläggande uppgifter utförs på ett effektivt och rättssäkert sätt. Enligt regeringens uppfattning behöver säkerhetskopierad information inte vara föremål för allmänhetens insyn. Den säkerhetskopierade informationen hanteras enligt regeringen utanför myndighetens egentliga verksamhet, i enda syfte att kunna användas om det finns behov av att återskapa information

efter t.ex. ett systemhaveri. När det gäller säkerhetskopior av handlingar som i den ordinarie verksamheten är allmänna är insynsintresset enligt regeringen tillgodosett genom att handlingarna hålls tillgängliga på den plats där de förvaras i den ordinarie verksamheten. I de fall en allmän handling i sin ursprungliga form har gallrats i enlighet med tillämpliga föreskrifter kan det inte anses kvarstå något intresse av insyn i fråga om innehållet i den gallrade handlingen. Endast om material från en säkerhetskopia återförs och blir en del av myndighetens ordinarie verksamhet, finns det enligt regeringen ett allmänt intresse av att kunna ta del av informationen. Insynsrätten tillgodoses då genom att den återskapade handlingen förvaras i den ordinarie verksamheten.

Ett ytterligare skäl för att begränsa allmänhetens insyn i det säkerhetskopierade materialet är enligt regeringen att det där lagras mycket stora informationsmängder. Det finns i detta omfattande material sök- och sammanställningsmöjligheter som inte finns i den ordinarie verksamheten. Sådana sammanställningar, s.k. potentiella handlingar, skulle kunna bidra till att kartlägga en myndighets verksamhet på ett sätt som enligt regeringen skulle kunna innebära säkerhetsrisker. Vidare är det normalt inte möjligt att i det säkerhetskopierade materialet särskilja uppgifter som härrör från allmänna respektive icke allmänna handlingar.

Slutligen anför regeringen att det inte är rimligt att låta handlingar som lagstiftaren avsett inte ska bli allmänna omfattas av offentlighetsprincipens rätt till insyn. Det har inte varit avsikten att exempelvis privata meddelanden och myndighetsinternt arbetsmaterial ska vara allmänna handlingar och föremål för insyn.

Regeringens slutsats är, i likhet med kommitténs, att allmänheten inte bör ha någon rätt till insyn i säkerhetskopierad information.

Utgör säkerhetskopior allmänna handlingar?

Frågan om säkerhetskopior ska ses som allmänna handlingar har varit föremål för ingående överväganden både av kommittén och av remissinstanserna. Är de att anse som allmänna handlingar måste behovet av att begränsa allmänhetens insyn i det säkerhetskopierade materialet lösas med någon form av rättslig reglering, exempelvis en sekretessbestämmelse eller på annat sätt. Är de inte allmänna handlingar omfattas de inte av den rätt till insyn som följer av offentlighetsprincipen.

Kommittén ansåg att övervägande skäl talade för att säkerhetskopiering som sker löpande i en myndighets säkerhetskopiemiljö ofta bör kunna ses som förande av en fortlöpande förteckning eller ett register i den mening som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. I analogi med att en handling blir allmän när den har färdigställts för anteckning eller införing i exempelvis ett diarium, skulle därmed en säkerhetskopia anses som upprättad och därmed allmän då säkerhetskopieringen börjar registrera information.

Kommitténs slutliga bedömning var att en säkerhetskopia *kan* utgöra en allmän handling i TF:s mening.

Många remissinstanser, bl.a. JO och Riksarkivet, var kritiska till bedömningen att säkerhetskopior kan jämföras med ett fortlöpande register m.m. JO påpekar att kommitténs bedömning inte följer av ordalydelsen i TF utan förutsätter att man tillämpar bestämmelsen om register och diariéer m.m. analogt. JO menar också att det inte finns något behov av ett sådant analogislut när det gäller renodlade säkerhetskopior som har till enda ändamål att återskapa information men att däremot det förhållandet att informationsmängden kan användas för andra ändamål ger kopiorna karaktären av register.

Regeringen anser att det finns starka skäl som talar för kommitténs slutsats att den samlade informationsmängden på en säkerhetskopia normalt kan anses utgöra en allmän handling. Handlingsbegreppet bör enligt regeringen inte ges en alltför snäv innebörd. Det förhållandet att materialet är samlat i ett visst säkerhetskopieringssystem talar vidare för att det är sakligt sammanhängande på ett sådant sätt att det är att betrakta som *en* handling.

Däremot är regeringen tveksam till kommitténs slutsats att säkerhetskopieringen kan jämföras med ett register i den mening som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF, vilket enligt regeringen förutsätter en analog tillämpning av bestämmelsen. Med kommitténs slutsats sätts vidare TF:s noggranna åtskillnad mellan allmänna och icke allmänna handlingar enligt regeringen ur spel.

Regeringen hänvisar vidare till vad den framhöll i lagstiftningsärendet om tsunamibanderna när det gäller två rättsfall från Regeringsrätten, RÅ 1992 ref. 63 och RÅ 1996 ref. 19. I rättsfallen konstaterar Regeringsrätten att det följer av 2 kap. 10 § TF att när en myndighet översänder en handling till en annan myndighet för teknisk bearbetning eller lagring ska inte detta i sig innebära att handlingen blir allmän. På samma sätt slår domstolen fast att den omständigheten att en handling översänds till en domstol för prövning i frågan om handlingen är allmän eller inte, inte ska anses innebära att handlingen är expedierad i den mening som avses i TF. Enligt regeringen ger de båda rättsfallen stöd för en ändamålstolkning av TF som i det nu aktuella fallet innebär att den samlade informationsmängden på en säkerhetskopia inte är en upprättad, och därmed allmän, handling. En sådan tolkning skulle enligt regeringen innebära att åtskillnaden mellan allmänna och icke allmänna handlingar upprätthålls.

Regeringen konstaterar sammanfattningsvis att rättsläget beträffande säkerhetskopior är oklart och att en säkerhetskopia *kan* anses utgöra en allmän handling. En lagreglering behövs därför enligt regeringen för att säkerställa att allmänheten inte har rätt till insyn i säkerhetskopierad information.

Regeringen övergår därefter i propositionen till att resonera kring vilken typ av reglering som är lämpligast.

Ett undantag från begreppet allmän handling införs

Regeringen konstaterar att ett sätt att undanta säkerhetskopior från allmänhetens insyn vore att låta dem omfattas av en ny sekretessbestämmelse. Att införa sekretess till skydd för myndigheternas interna arbete vore emellertid enligt regeringen en icke önskvärd principiell nyhet. Skyddet för sådant arbete tillgodoses i dag genom åtskillnaden mellan allmänna och icke allmänna handlingar. En sekretessbestämmelse som avser myndigheternas interna arbete skulle enligt kommittén och regeringen förutsätta en utvidgning av katalogen i 2 kap. 2 § TF över tillåtna ändamål för att få begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar. Regeringen, liksom kommittén, anser att en sådan utvidgning skulle innebära ökade möjligheter att begränsa allmänhetens och mediernas insyn som vore olämpliga.

Vidare skulle en sekretessbestämmelse som omfattar alla uppgifter på säkerhetskopior få till konsekvens att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Därmed skulle en uppgift som normalt inte omfattas av tystnadsplikt i myndighetens ordinarie verksamhet ändå komma att göra det, eftersom uppgiften också finns på en säkerhetskopia.

Mot den redovisade bakgrunden anser regeringen, liksom kommittén och flera remissinstanser, att införandet av en sekretessbestämmelse inte är lämplig.

I stället föreslår regeringen att säkerhetskopior undantas från begreppet allmän handling genom en uttrycklig reglering i TF. Härigenom görs enligt regeringen, mot bakgrund av det oklara rättsläget i denna fråga, på ett tydligt sätt klart att säkerhetskopior inte är föremål för allmänhetens insyn.

Några remissinstanser, däribland JO, hade invänt att en sådan undantagsbestämmelse strider mot den s.k. likställighetsprincipen, som innebär att allmänheten ska kunna ta del av datalagrad information hos myndigheterna i samma utsträckning som myndigheterna själva. Regeringen instämmer i bedömningen att ett undantag i viss utsträckning innebär ett ingrepp i likställighetsprincipen, men anser att ett sådant ingrepp är motiverat av samma skäl som åberopas till stöd för att begränsa allmänhetens rätt till insyn i säkerhetskopierad information. Regeringen anför vidare, med anledning av farhågor som framförts av vissa andra remissinstanser, att det mot bakgrund av gällande föreskrifter för hur säkerhetskopiering ska utföras och lagras, inte är möjligt att för enskilda tjänstemän att dölja missförhållanden i verksamheten genom att avlägsna den ursprungliga handlingen och i stället använda säkerhetskopierat material som "dold förvaring". Utgångspunkten måste dessutom enligt regeringen vara att tjänstemän fullgör sina åtaganden i enlighet med gällande föreskrifter. Detta granskas också av bl.a. JO och JK.

Regeringen föreslår att undantaget i TF placeras i ett nytt andra stycke i 2 kap. 10 § TF. Eftersom undantaget är avsett att omfatta handlingar som förvaras endast i syfte att återskapa information som gått förlorad på grund av tekniska fel, sabotage eller extraordinära händelser som exempel-

vis brand eller översvämning föreslår regeringen att detta tydligt ska framgå av lagen. Regeringens förslag utgör därmed en något snävare och mer preciserad lagbestämmelse än den som kommittén hade föreslagit. Så som bestämmelsen nu föreslås bli utformad omfattar den enligt regeringen heller inte sådana kontinuerligt uppdaterade reservsystem som sker i säkerhetssyfte inom ramen för en myndighets drifts- och verksamhetsmiljö. Ett sådant reservsystem har enligt regeringen i vart fall inte som *enda* syfte att återskapa information och genererar därför inte säkerhetskopior i den mening som begreppet avses få i TF.

Regeringens förslag innebär därmed att om en myndighet lagrar och använder säkerhetskopierad information också för andra syften – exempelvis vid disciplinärenden mot anställda eller för att biträda polisen i samband med brottsutredningar – så faller informationen utanför undantagsbestämmelsen eftersom säkerhetskopian då inte förvaras endast i syfte att återskapa information som gått förlorad. Om information av misstag har raderats från den ordinarie verksamheten men finns kvar i en säkerhetskopia, är det emellertid enligt regeringen rimligt att den aktuella informationen kan hämtas tillbaka utan att detta får till följd att all den lagrade informationen på säkerhetskopian faller utanför undantaget. Att en myndighet använder informationen i en sådan situation kan inte anses innebära att syftet med förvaringen av säkerhetskopian ändras.

Några remissinstanser (bl.a. Svea hovrätt och Kammarkollegiet) ifrågasätter i detta sammanhang om det inte bör införas en skyldighet för myndigheter att använda säkerhetskopior för att återskapa handlingar om de förstörts genom ett tekniskt missöde. Enligt remissinstanserna skulle myndigheten annars genom att underlåta ett återskapande, undandra handlingar från allmänhetens insyn. Det får dock enligt regeringen förutsättas att en myndighet återskapar information som har gått förlorad när det finns skäl för det. Någon reglering av skyldigheten att återskapa förlorad information föreslås därför inte.

Lagrådet har påpekat att undantaget bör utformas så att det inte kan uppfattas som om det utesluter att en myndighet kan framställa och förvara säkerhetskopior för en annan myndighets räkning. Regeringen har utformat bestämmelsen i enlighet med Lagrådets förslag.

Sekretess för uppgifterna på de s.k. tsunamibanden

Behovet av sekretess

Regeringen erinrar i propositionen om den bedömning som gjorts i lagstiftningsärendena beträffande de s.k. tsunamibanden i fråga om att uppgifterna på banden inte borde bli föremål för insyn. De sök- och sammanställningsmöjligheter som finns i det samlade materialet kan enligt regeringen medföra att en kartläggning av regeringens och Regeringskans-

liets funktionssätt som annars inte vore möjlig nu kan genomföras på ett sätt som kan innebära säkerhetsrisker. Denna bedömning delades av konstitutionsutskottet (prop. 2007/08:38, bet. 2007/08:KU5, rskr. 2007/08:84).

Regeringen anser i propositionen att det saknas anledning att nu göra en annan bedömning. Det anses därmed fortfarande nödvändigt av säkerhetsskäl att uppgifterna på banden inte blir föremål för offentlig insyn.

Kommittén gjorde i betänkandet Säkerhetskopiors rättsliga status (SOU 2009:5) bedömningen att uppgifterna på tsunamibanderna inte utgör allmänna handlingar och att de i vart fall omfattas av den nu föreslagna undantagsbestämmelsen i TF. Enligt kommittén finns därför inget fortsatt behov av en sekretessbestämmelse, varför kommittén föreslog att bestämmelsen i nuvarande 18 kap. 14 § OSL ska upphöra att gälla.

Regeringen gör i denna del en annan bedömning än kommittén och anser att den osäkerhet som finns beträffande säkerhetskopiors rättsliga status gör att det inte kan uteslutas att det finns allmänna handlingar på tsunamibanderna. Eftersom skälen till att tsunamibanderna har sparats är andra än att kunna återskapa information i IT-systemet som gått förlorad till följd av exempelvis ett systemhaveri – nämligen för att i efterhand kunna kontrollera att systemet i Regeringskansliet hade fungerat klanderfritt under hanteringen av tsunamikatastrofen – kan tsunamibanderna enligt regeringen inte sägas uppfylla de kriterier som gäller för den föreslagna undantagsbestämmelsen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att uppgifterna på tsunamibanderna kan anses utgöra en allmän handling och att de bör skyddas av sekretess.

Utformningen av sekretessbestämmelsen

En naturlig utgångspunkt vore enligt regeringen att den nu gällande sekretessbestämmelsen i 18 kap. 14 § OSL ska fortsätta att gälla. Bestämmelsen har följande lydelse.

Sekretess gäller för uppgift i säkerhetskopior som har genererats i Regeringskansliets datasystem och som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att Regeringskansliets verksamhet skadas.

Föreskrifterna i 10 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf. Sekretessen hindrar dock inte att uppgift lämnas till riksdagen.

I bestämmelsen omnämns de s.k. tsunamibanderna som säkerhetskopior. En förutsättning för att säkerhetskopierade uppgifter ska omfattas av den föreslagna undantagsbestämmelsen i TF, där begreppet säkerhetskopia kan sägas få en definition, är att uppgifterna förvaras endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i det ordinarie IT-systemet. Syftet med att ta ut och bevara tsunamibanderna var emellertid, som regeringen redan konstaterat, ett annat. Eftersom syftet med förvarandet av tsunamibanderna är ett annat än det som föreslås i den föreslagna bestämmelsen i TF skulle inte bestämmelsen vara tillämplig på uppgifterna på tsunamibanderna.

Regeringen föreslår att den nya sekretessbestämmelsen får en något annan utformning, där ordet ”säkerhetskopior” tas bort, för att det inte ska råda några oklarheter om hur uppgifterna på tsunamibanden förhåller sig till det föreslagna undantaget i 2 kap. TF.

Sekretessen ska i stället enligt förslaget avse ”uppgift i kopior som i säkerhetssyfte har genererats i Regeringskansliets datasystem och som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004”. Regeringen gör i övrigt samma överväganden som i det tidigare lagstiftningsärendet i fråga om skaderekvisitets utformning (prop. 2007/08:38 s. 24–26). Sekretessen föreslås därmed även fortsättningsvis gälla med ett omvänt skaderekvisit.

När det gäller sekretessens begränsning i tiden gör regeringen en jämförelse med andra sekretessbestämmelser som motiverats av säkerhetsskäl, behovet av att förebygga eller beivra brott och andra bestämmelser som gäller hantering av krissituationer. Regeringen gör mot denna bakgrund samt efter en avvägning av sekretess- och insynsintresset och en jämförelse med andra säkerhetsrelaterade sekretessgrunder, bedömningen att sekretessen för innehållet på tsunamibanderna bör gälla i högst 70 år.

Lagrådet invände i sitt yttrande att denna sekretesstid var väl tilltagen, men konstaterade också att det under denna tid vid varje begäran om att få ta del av uppgifterna ska göras en bedömning av behovet av sekretess och ett en sådan begäran i det enskilda fallet kan komma att leda till uppgifter på banden kan offentliggöras långt före utgången av 70-årsperioden.

Secretessbestämmelsens förhållande till rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter (meddelarfriheten) som följer av 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har som huvudregel företräde framför den tystnadsplikt som kan följa av en sekretessbestämmelse i OSL. Meddelarfriheten har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 TF och 5 kap. 1 § första stycket och 3 § 2 YGL). Det kan därmed vara tillåtet för en tjänsteman att muntligen lämna en sekretessbelagd uppgift till en journalist för publicering eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att lämna handlingen där den sekretessbelagda uppgiften framgår till en journalist eller att själv publicera denna handling.

I vissa fall kan dock en bestämmelse om tystnadsplikt ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Under sådana förhållanden är därmed rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt. I TF och YGL anges att det inte är rätt att med stöd av meddelarfriheten uppsåtligt åsidosätta tystnadsplikten i de fall detta särskilt anges i en särskild lag.

Den särskilda lag som avses är OSL. I OSL anges därmed, i första hand i slutet av ett kapitel, i vilka fall tystnadsplikten ska ha företräde. För varje sekretessbestämmelse ska därmed avgöras om tystnadsplikten

eller meddelarfriheten ska ha företräde. I förarbetena till den nu upphävda sekretesslagen (1980:100), som materiellt motsvaras av OSL, angavs att några fasta regler för när en begränsning av meddelarfriheten bör göras inte är möjliga. Det får i stället avgöras i varje enskilt lagstiftningsärende mot bakgrund av ett flertal faktorer. Om exempelvis sekretessbestämmelsen är utformad med absolut sekretess eller med ett omvänt skaderekvisit kan det finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten. Det motsatta gäller för sekretessbestämmelser med ett rakt skaderekvisit (prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.).

Regeringen konstaterar att det av 18 kap. 19 § OSL framgår att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har företräde framför den tystnadsplikt som följer av 18 kap. 14 § OSL, dvs. den bestämmelse som nu reglerar sekretessen för uppgifterna på tsunamibandet. Regeringen ansluter sig i propositionen till de överväganden som gjordes i denna del i det tidigare lagstiftningsärendet (prop. 2007/08:38 s. 28 f.) och anser att det saknas skäl att låta den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Regeringen erinrar dock om att om tystnadsplikten i någon annan tillämplig sekretessbestämmelse inskränker meddelarfriheten gäller dock den inskränkningsen för de uppgifter på banden som omfattas av bestämmelsen.

Prövningen i Regeringskansliet av frågor om utlämnande av allmänna handlingar

Bakgrund

En begäran att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Prövningen av om handlingen kan lämnas ut ska i första hand göras av den anställde vid denna myndighet som har ansvar för vården av handlingen. Den anställde kan i tveksamma fall överlämna prövningen åt myndigheten.

Om en anställd beslutar att inte lämna ut handlingen, eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker sökandens rätt att förfoga över handlingens innehåll, ska frågan om utlämnande om den sökande begär det hänskjutas till myndigheten för beslut (6 kap. 3 § andra stycket OSL). En sökande ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning. Om myndigheten beslutar att inte lämna ut handlingen, eller lämnar ut den endast med förbehåll, kan beslutet normalt överklagas till domstol. Detta gäller dock inte om beslutet har fattats av regeringen, riksdagen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten, vars beslut inte kan överklagas.

Om ett beslut att inte lämna ut en allmän handling, eller att lämna ut den endast med förbehåll, har fattats av ett statsråd, får talan mot beslutet föras hos regeringen, vars beslut sedan inte kan överklagas.

Prövningen i Regeringskansliet av frågor om utlämnande av allmänna handlingar

Enligt 18 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska frågor om utlämnande av allmänna handlingar som förvaras i Regeringskansliet i regel prövas inom det departement som förvarar handlingen. I tveksamma fall eller om sökanden begär det, ska frågan prövas av ett statsråd i det aktuella departementet. Frågan får också överlämnas till regeringens prövning.

Sådana ärenden som inte är regeringsärenden och som inte behöver avgöras av Regeringskansliets chef (statsministern) kan delegeras till en departementschef, ett annat statsråd eller till en tjänsteman genom arbetsordning eller särskilt beslut (30 och 31 §§).

E-offentlighetskommittén hade bl.a. i uppdrag att utreda om någon grundlagsändring behövdes för att förtydliga vad som gäller i fråga om överklagande av ett beslut som en tjänsteman har fattat i ett statsråds ställe i fråga om utlämnande av en allmän handling. Regeringen konstaterar, i likhet med kommittén, att ett statsråds rätt att fatta beslut i fråga om utlämnande av en allmän handling är reglerad i grundlag och att denna rätt inte bör kunna delegeras till en tjänsteman utan stöd i grundlag. Eftersom något sådant grundlagsstöd inte finns, anser regeringen att det inte finns något utrymme för delegation av beslutanderätten i frågor om utlämnande av allmänna handlingar till en tjänsteman.

Härtill kommer enligt regeringen att beslut av regeringen kan granskas av konstitutionsutskottet och föranleda ansvar. Detta är ett av skälen till att det inte ansetts nödvändigt med domstolsprövning av regeringens beslut. Den som svarar för beslutsfattandet i frågor om utlämnande av regeringens allmänna handlingar bör därmed vara underkastad ett politiskt ansvar. Någon delegering av beslutsrätten till en tjänsteman bör därför inte förekomma.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte är nödvändigt med någon grundlagsreglering som förtydligar vad som ska gälla i fråga om överklagande av beslut som en tjänsteman har fattat i ett statsråds ställe.

Följdmotionerna

I motion 2009/10:K9 av Marianne Berg m.fl. (v) begärs att riksdagen avslår proposition 2009/10:58 (yrkande 1) och att riksdagen tillkännager för regeringen att frågan om möjligheten att säkerhetskopiera på ett sådant sätt att allmänna och icke allmänna handlingar kan hållas åtskilda bör utredas (yrkande 2). Motionärerna anför att offentlighetsprincipens och handlingsoffentlighetens betydelse i det svenska statsskicket riskerar att urholkas med den föreslagna undantagsbestämmelsen, bl.a. eftersom det strider mot likställighetsprincipen att myndigheter men inte medborgare har tillgång till den säkerhetskopierade informationen. Det stora antalet remissinstanser som avstyrker eller framför allvarig kritik mot förslaget

bör enligt motionärerna beaktas innan en grundlagsändring genomförs. Motionärerna stöder det förslag på ytterligare utredning som exempelvis JO lyfter fram i sitt remissvar. Vidare riskerar den speciallagstiftning som den föreslagna ändringen i OSL för tsunamibandens innebär att undergräva allmänhetens tilltro till det demokratiska systemet. Lagar bör i stället vara generellt tillämpliga. Motionärerna anför att den föreslagna sekretessbestämmelsen riskerar att skapa en grogrund för misstankar om att makthavarna har något att dölja, vilket i förlängningen kan öka politikerföraktet.

Mikael Johansson (mp) yrkar i motion 2009/10:K10 att riksdagen dels avslår propositionen i den del som gäller ändring i OSL, dels beslutar att den nuvarande bestämmelsen i 18 kap. 14 § OSL ska upphöra att gälla. Motionären anför att övervägande skäl talar för att tsunamibandens inte har omhändertagits på ett sådant sätt av Regeringskansliet att de kan anses utgöra allmänna handlingar. Under alla förhållanden omfattas de, enligt motionären, av den föreslagna undantagsbestämmelsen i TF. Mot denna bakgrund kan en begäran om att få ta del av bandens innehåll avslås redan med stöd av bestämmelserna i 2 kap. TF varför det saknas behov av en sekretessbestämmelse.

Tidigare behandling i utskottet

Frågan om säkerhetskopiers rättsliga status och särskilt frågan om sekretess för uppgifterna på tsunamibandens har som nämnts varit föremål för utskottets behandling i tidigare lagstiftningsärenden, senast i betänkandet 2007/08:KU5. Utskottet konstaterade då att det framstod som klart att lagstiftaren inte tidigare har övervägt hur man juridiskt ska se på säkerhetskopior av upptagningar för automatiserad behandling när det gäller frågan om allmänna handlingar. Utskottet välkomnade den då aviserade utredningen.

Med anledning av att Lagrådet hade avstyrkt en sekretessbestämmelse med absolut sekretess, gjorde regeringen bedömningen att bestämmelsen borde utformas med ett skaderekvisit för att sekretessen ska begränsas till uppgifter som omfattas av de skyddsintressen som nämns i TF. Utskottet antog att den möjlighet att göra sammanställningar av allmänna handlingar som utgör en del av motivet för behovet av sekretess också medför att det är ganska få uppgifter i allmänna handlingar eller potentiella handlingar som inte omfattas av sekretess. En svårighet med potentiella handlingar var, enligt utskottet, att i sådana borde endast uppgifter ur allmänna handlingar ingå. Utskottet ställde sig dock frågan om det är rättsligt och praktiskt möjligt att göra en sådan åtskillnad mellan uppgifter i potentiella handlingar som härrör från allmänna respektive icke allmänna handlingar och konstaterade att detta i vart fall skulle innebära ett mycket arbetskrävande förfarande.

Utskottet såg vidare komplikationer med kommande sekretessprövningar av det mycket omfattande materialet på tsunamibanden. En överblick över alla allmänna handlingar som finns på banden torde enligt utskottet inte vara möjlig på grund av materialets omfattning. Inte heller torde det vara möjligt att ha en uppfattning om precis vilka uppgifter som skulle kunna sammanställas i potentiella handlingar. Helt klart var dock, enligt utskottet, att det på banden förekommer en del material som inte ingår i eller utgör allmänna handlingar och som därför redan av den anledningen inte ska lämnas ut till allmänheten. När det nu ska göras en sekretessprövning vid en förfrågan om att få ut uppgifter från tsunamibanden, kommer oundvikligen även meddelanden av känslig natur eller med politiskt innehåll – såsom privata meddelanden, mellanprodukter och meddelanden mellan politiska befattningshavare – att bli föremål för den första delen av den prövning som måste göras, nämligen prövningen om handlingen utgör en allmän handling eller inte. Detta blir, enligt utskottet, en grannlaga uppgift för Regeringskansliet och för regeringen.

Avslutningsvis konstaterade utskottet, med hänvisning till skyndsamhetskravet i TF för prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar, att det oundvikligen kommer att ta avsevärd tid att ta fram och sekretessbedöma handlingar ur tsunamibandet.

Utskottets ställningstagande

Frågan om säkerhetskopiors rättsliga status, dvs. huruvida de utgör allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening, har varit föremål för överväganden och utredningar i flera år och är, som utskottet tidigare konstaterat (bet. 2007/08:KU5 s. 10 f.) svår att bedöma.

En utgångspunkt för regeringens förslag är att det finns ett behov av att begränsa allmänhetens insyn i säkerhetskopierad information. Utskottet ställer sig bakom denna bedömning. I det säkerhetskopierade materialet finns sök- och sammanställningsmöjligheter som saknas i den ordinarie verksamheten och som skulle kunna användas för att kartlägga en myndighets verksamhet på ett sätt som kan skada myndigheten. Det är vidare normalt inte möjligt att i den säkerhetskopierade informationen särskilja uppgifter som kommer från allmänna handlingar respektive icke allmänna handlingar. Skulle en säkerhetskopia i sin helhet anses utgöra en allmän handling skulle därmed en handling som i sin ursprungliga form inte var allmän ändå bli det, om uppgiften också finns på en säkerhetskopia. Insynsintresset beträffande en uppgift som härrör från en allmän handling tillgodoses genom att handlingen hålls tillgänglig på den plats där den förvaras i den ordinarie verksamheten. På denna punkt påverkas inte allmänhetens möjlighet till insyn och granskning av om säkerhetskopiorna i sig anses vara allmänna handlingar eller inte. I den mån en säkerhetskopierad uppgift efter exempelvis ett systemhaveri återskapas och förs tillbaka till

myndighetens ordinarie verksamhet, får den återskapade uppgiften samma ställning som allmän eller icke allmän handling som den ursprungliga uppgiften.

Vad gäller frågan om en säkerhetskopia kan jämföras med ett register eller med en annan förteckning som förs löpande delar utskottet den bedömning som regeringen, och ett flertal remissinstanser, gjort. Kommittén och regeringen är emellertid överens om slutsatsen att den säkerhetskopierade informationen *kan* utgöra en allmän handling. Utskottet ansluter sig till denna slutsats. Det konstaterade behovet av att begränsa allmänhetens insyn måste därmed mot den redovisade bakgrunden regleras.

Utskottet delar regeringens bedömning att ett undantag i tryckfrihetsförordningen är att föredra framför en sekretessreglering och ställer sig bakom propositionens föreslagna utformning av en sådan undantagsbestämelse. Ett undantag kan sägas innebära ett visst ingrepp i den s.k. likställighetsprincipen men utskottet anser, liksom regeringen, att ett sådant ingrepp är motiverat med hänsyn till det anförda behovet av att begränsa allmänhetens insyn i den säkerhetskopierade informationen.

Utskottet vill understryka att det inte bör vara möjligt för en myndighet att lagra och använda information från en säkerhetskopia för andra ändamål än det som anges i bestämmelsen. Om det finns en avsikt att informationen ska kunna användas även för andra ändamål, exempelvis i samband med brottsutredningar eller disciplinärenden, är syftet med lagringen ett annat än det som anges i bestämmelsen. Undantagsbestämmelsen blir då inte tillämplig.

Mot denna bakgrund ställer sig utskottet bakom regeringens förslag vad gäller den föreslagna undantagsbestämmelsen och tillstyrker att förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen antas som vilande. Utskottet har ingen erinran mot propositionens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Förslagen bör dock enligt utskottets uppfattning inte behandlas förrän ändringarna i tryckfrihetsförordningen slutligt har antagits av riksdagen. Behandlingen av propositionen, tillsammans med följdmotionerna i relevanta delar, bör därför skjutas upp till nästa riksmöte.

Vissa andra frågor om allmänna handlingar och diarieföring

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker två motionsyrkanden (c respektive s) om en översyn av den rättsliga regleringen av offentlighetsprincipen och skyldigheten att registrera allmänna handlingar.

Motionerna

Två motioner från den allmänna motionstiden 2009 tar upp några frågor om vad som ska anses vara allmänna handlingar, hur handlingar ska diarieföras samt hur offentlighetsprincipens reglering kan anpassas för att begränsa antalet s.k. spammeddelanden.

I motion 2009/10:K251 av Lennart Pettersson och Staffan Danielsson (båda c) föreslås en översyn av vad som är allmän handling och vad som ska gälla för diarieföring. Den rättsliga regleringen kring allmänna handlingar och diarieföring är enligt motionärerna inte anpassad till den ökade användningen av kommunikation med digitala medier, såsom e-post, sms och bloggar eller Facebook. Användningen av sådana medier skapar enligt motionärerna behov av nya regler kring vad som ska anses vara en allmän handling och hur dessa ska diarieföras. Det finns enligt motionärerna inga skäl att lägga ned administrativt arbete på diarieföring av små, korta meddelanden som i praktiken ersätter ett telefonsamtal. Kraven på vad som är att betrakta som allmän handling och vad som gäller för diarieföring av berörda dokument bör därför ses över.

I motion 2009/10:K305 av Tomas Eneroth m.fl. (s) föreslås en översyn av den rättsliga regleringen av offentlighetsprincipen för att begränsa mängden s.k. spam, dvs. skräpmeddelanden, reklam m.m. via e-posten. Offentlighetsprincipens krav på diarieföring och förvaring av inkomna handlingar hindrar enligt motionärerna att spamposten stoppas och rensas bort. E-posthanteringen i den offentliga verksamheten riskerar enligt motionärerna att inte fungera på grund av en ökad mängd spam, och datalagringskapaciteten riskerar att inte räcka till.

Gällande regler

Bestämmelser om registrering av allmänna handlingar finns i 5 kap. OSL. Allmänna handlingar ska registreras (diarieföras) så snart de kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Av registret ska det framgå när handlingen inkom eller upprättades, diarienummer eller liknande, handlingens avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör.

Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Utskottets ställningstagande

Bestämmelserna om myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar är avsedda att garantera allmänhetens rätt att få ta del av handlingarna. För att offentlighetsprincipen ska kunna fungera på det sätt som är avsett har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina handlingar

registrerade eller i vart fall ordnade på ett sådant sätt att det går att konstatera vilka allmänna handlingar som finns. Handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver inte registreras eller ens hållas ordnade. Detta kan sägas gälla både för s.k. spammeddelanden och meddelanden av privat natur via exempelvis sociala medier såsom Facebook.

Mot bakgrund av den för offentlighetsprincipen så viktiga roll registreringen spelar och de undantag från registreringskyldigheten som redan får göras, är utskottet inte berett att nu ställa sig bakom motionsyrkandena. Motionerna 2009/10:K251 (c) och 2009/10:K305 (s) avstyrks.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Säkerhetskopiors rättsliga status, punkt 1 (v)

av Marianne Berg (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen samt tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:K9 yrkandena 1 i denna del och 2 samt avslår proposition 2009/10:58 punkt 1.

Ställningstagande

Offentlighetsprincipen är en av hörnstenarna i ett demokratiskt samhälle och av fundamental betydelse för det svenska styrelseskicket. En grundläggande tanke med offentlighetsprincipen är att det ska råda insyn i samhällsorganens verksamhet och att endast lagstadgade undantag i form av sekretessbestämmelser ska få hindra insyn. Den s.k. likställighetsprincipen innebär att medborgarna ska ha tillgång till samma information som myndigheterna. Den föreslagna ändringen av tryckfrihetsförordningen bryter mot denna princip eftersom myndigheterna kommer att få tillgång till data-lagrad information som inte medborgarna inte har insyn i. Ett sådant brott mot likställighetsprincipen riskerar att urholka offentlighetsprincipen. De utredningsförslag som ligger till grund för regeringens förslag har mött stark kritik i remissbehandlingen, vilket bör leda till att förslagen inte genomförs. Möjligheterna att säkerhetskopiera information på ett sätt som håller allmänna och icke allmänna handlingar åtskilda bör i stället utredas. Detta bör med avslag på propositionen och bifall till motionens yrkande 1 i denna del och yrkande 2 ges regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:58 Säkerhetskopiors rättsliga status:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Följdmotionen

2009/10:K9 av Marianne Berg m.fl. (v):

1. Riksdagen avslår proposition 2009/10:58 Säkerhetskopiors rättsliga status.
Yrkandet behandlas i den del som avser tryckfrihetsförordningen
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tillsätta en utredning om huruvida säkerhetskopiering kan ske på sådant sätt att allmänna och icke allmänna handlingar hålls åtskilda.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2009

2009/10:K251 av Lennart Pettersson och Staffan Danielsson (båda c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av vad som är allmän handling och av diarieföring av densamma.

2009/10:K305 av Tomas Eneroth m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av skydd mot spam i offentlig verksamhet.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

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

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

Som allmän handling anses inte handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopiering).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2002:908.

2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt rubriken närmast före 18 kap. 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Säkerhetskopior hos Regeringskansliet

I säkerhetssyfte genererade kopior hos Regeringskansliet

18 kap.

14 §

Sekretess gäller för uppgift i *säkerhetskopior* som har genererats i Regeringskansliets datasystem och som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att Regeringskansliets verksamhet skadas.

Sekretess gäller för uppgift i *kopior* som i *säkerhetssyfte* har genererats i Regeringskansliets datasystem och som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att Regeringskansliets verksamhet skadas.

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

Föreskrifterna i 10 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf. Sekretessen hindrar dock inte att uppgift lämnas till riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.