

7 Allmänt om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar

7.1 Informationssamhället och förvaltningen

Den snabba utvecklingen inom informationsteknologin påverkar samhället på alla nivåer. IT-systemens komplexitet ökar liksom möjligheterna att införa nya och mer avancerade funktioner. Inom den offentliga förvaltningen utförs allt fler moment med hjälp av elektroniska rutiner och en stor del av myndigheternas informationshantering sker i dag i elektronisk form. Informationsteknikens utveckling har bl.a. bidragit till en ökad elektronisk ärendehantering. Flera myndigheter har i stor utsträckning lämnat den pappersbaserade hanteringen bakom sig. Det blir också allt vanligare att myndigheterna utbyter information genom elektronisk kommunikation och att handlingar lagras elektroniskt. Informationsteknologin har på så vis effektiviserat handläggningen hos myndigheterna och erbjudit mer kostnadseffektiva lösningar. Samtidigt har informationsteknologin bidragit till att myndigheterna kan hålla en högre servicenivå gentemot allmänheten.

Det har ofta framhållits att den statliga förvaltningen ska vara ett föredöme som aktiv användare av informationsteknologin, såväl i den egna verksamheten som i samverkan med företag och myndigheter. I budgetpropositionen för år 2007 betonade regeringen bl.a. att utvecklingen av elektronisk förvaltning ska göra det enklare för myndigheter att samverka och för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter gentemot förvaltningen (prop. 2006/07:1 utg.omr. 2, avsnitt 5.5). Regeringen påpekade vidare att den avsåg att säkerställa dels att förvaltningen utvecklar gemensamma principer för hur statlig registerinformation enklare ska kunna utbytas, dels att myndigheter använder enhetliga

format för övrig informationsöverföring och kommunikation när så krävs.

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) redovisade regeringen riktlinjer för och krav på den framtida statliga förvaltningen. Det betonades att det övergripande målet är att den svenska statsförvaltningen ska, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende. Regeringen anförde att den avsåg att utifrån de riktlinjer som angetts inleda ett flerårigt handlingsprogram som i första hand skulle inriktas på huvudområdena kvalitet, kompetens och etik, styrning och ledning samt informationsförsörjning. Enligt regeringen borde statsförvaltningen, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, ta till vara informationsteknikens möjligheter att förenkla och förbättra kontakterna för medborgare och företag med myndigheterna, att öka allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet samt att effektivisera samverkan mellan myndigheter, med övrig offentlig sektor samt med EU-institutioner och andra länders förvaltning (prop. 1997/98:136 s. 18 och 54 ff.).

Regeringen framhöll vidare att den tekniska infrastrukturen för statsförvaltningens kommunikation med medborgare och företag bör bygga på Internet. Enligt regeringen omfattar den s.k. IT-infrastrukturen inte bara teknik och tillämpningar, utan också informationsresurser, regelverk, kompetens och organisation. Regeringen konstaterade att den tekniska delen av infrastrukturen till stora delar definieras av IT-industrin och att Internet är en etablerad del av infrastrukturen för flertalet stora myndigheter. Arbetet med infrastrukturen för den offentliga förvaltningen hade visat att det fanns behov av gemensamma standarder, tekniker, metoder m.m. Regeringen påpekade vidare att det behövdes enhetlighet när det gäller begreppsdefinitioner, informationsinnehåll och beskrivningar av dokument m.m. (prop. 1997/98:136 s. 56 f.). Ett växande problem var bl.a. att finna önskad information i de alltmer omfattande elektroniska källorna. Därutöver underströk regeringen att en detaljstyrning av förvaltningens IT-utveckling inte var möjlig eller önskvärd. Däremot vore det önskvärt att det fanns fungerande riktlinjer för uppbyggnaden av en gemensam infrastruktur för den offentliga förvaltningen.

I propositionen Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86) konstaterade regeringen att samhället i dag står mitt

uppe i en samhällsomvandling som går under namn som den "digitala revolutionen" eller "IT-revolutionen" (s. 13). I propositionen påpekades att informationstekniken representerar en ny basteknik, precis som en gång elektriciteten och bensinmotorn i industrisamhällets barndom. Regeringen noterade vidare att informationstekniken snart skulle komma att finnas representerad överallt i samhället.

Regeringens IT-politiska mål är enligt propositionen att Sverige som första land blir ett informationssamhälle för alla. Enligt regeringen skulle det krävas målmedvetna insatser inom varje politikområde för att främja detta mål (prop. 1999/2000:86 s. 24 ff.). Vägledande inriktning för IT-politiken ska vara bl.a. att främja demokrati och rättvisa. Detta ska åstadkommas genom att man ökar allas möjlighet till information om offentlig verksamhet och delaktighet i politiska beslutsprocesser, både i Sverige och i övrigt inom EU genom användningen av informationsteknologin. Vidare påpekades i propositionen att människors integritet inte otillbörligt får kränkas när informationsteknologin används. Därutöver framhölls att en effektiv offentlig förvaltning ska åstadkommas genom att man låter den offentliga förvaltningen bli en föregångare i användningen av informationsteknologin.

När det gäller bl.a. regelsystem, utbildning och infrastruktur föreslog regeringen att prioriterade uppgifter för staten ska vara att öka tilliten till informationsteknologin, kompetensen att använda informationsteknologin samt tillgängligheten till informationssamhällets tjänster (prop. 1999/2000:86 s. 31 ff.). Beträffande den sistnämnda uppgiften anförde regeringen att en strategi bör utformas för att effektivisera och underlätta tillgängligheten till den offentliga informationen och för att stimulera utveckling av elektroniska informationstjänster.

I fråga om den prioriterade uppgiften för staten att öka kompetensen att använda informationsteknologin och tilliten till densamma anförde regeringen att den statliga förvaltningen bör vara ett föredöme som aktiv användare av informationsteknik i den egna verksamheten och i samverkan med företag och medborgare (prop. 1999/2000:86 s. 97 ff.). Arbetet med att utveckla myndigheternas IT-användning borde därför enligt regeringen fortsätta i enlighet med de riktlinjer som regeringen angav i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136). Bland annat påpekades att utvecklingen av s.k. 24-timmarsmyndigheter som är elektroniskt tillgängliga för informationshämtande och ärende-

hantering borde stimuleras. För att öka tilliten hos dem som ska utnyttja den nya tekniken måste hög säkerhet garanteras i den elektroniska kommunikationen mellan myndigheter, företag och medborgare. Angelägenheten av att snabbt få till stånd för statsförvaltningen gemensamma säkerhetslösningar som innefattar system för hantering av elektroniska signaturer framhölls av regeringen.

7.1.1 E-delegationen och regeringens nationella handlingsplan för e-förvaltning

Regeringen beslutade i januari 2008 en handlingsplan för e-förvaltning (Handlingsplan för e-förvaltning: Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning [dnr Fi2008/491]). Syftet med handlingsplanen är att förbättra samordningen av det strategiska e-förvaltningsarbetet inom Regeringskansliet. Det konstateras i handlingsplanen att om myndigheterna utnyttjar dessa nya möjligheter borde svensk förvaltning fram till år 2010 kunna återta en ledande position inom e-förvaltningsområdet. E-förvaltning definieras i handlingsplanen som verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser.¹

Det övergripande målet i handlingsplanen är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Där det är till fördel för medborgare och företagare samt där kvaliteten, säkerheten och produktiviteten kan höjas ska myndigheterna samverka sektorsvis. Därigenom, konstateras i handlingsplanen, ska Sverige återta en ledande position inom området elektronisk förvaltning. Det övergripande målet ska uppnås med hjälp av insatser inom fyra områden. Insatsområde ett (regelverk

¹ I samband med det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 undertecknades en ministerdeklaration om e-förvaltning av medlemsstaternas ministrar med ansvar för e-förvaltningsfrågor. Av policydokumentet framgår tre övergripande mål för e-förvaltningspolitiken fram till år 2015. För det första ska medborgarnas och företagens engagemang ökas dels genom att offentliga e-tjänster ska skapas efter användarnas behov och tillsammans med tredje part, dels genom ökad tillgång till offentlig information, stärkt transparens och effektivare sätt för intressenter att delta i beslutsprocessen. För det andra ska mobiliteten på den inre marknaden öka med hjälp av offentliga e-tjänster för att starta och driva företag samt för att studera, arbeta, bo och pensionera sig var som helst inom EU. För det tredje ska effektiviteten i förvaltningen öka med e-tjänster som minskar den administrativa bördan, förbättrar organisationsprocesser och framhåller en grön ekonomi.

för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering) och två (tekniska förutsättningar och IT-standardisering) syftar till att på olika plan förbättra förutsättningarna för e-förvaltning. Insatsområde tre (gemensamma verksamhetsstöd, kompetensförsörjning och samlad uppföljning) syftar till att harmonisera vissa av myndigheternas stödprocesser. Insatsområde fyra (förvaltningens kontakter med medborgare och företagare) ska slutligen producera de synliga resultaten gentemot medborgarna och företagarna i termer av en förenklad kontakt.

I mars 2009 beslutade regeringen att tillkalla en delegation med uppdrag att samordna myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning (Dir. 2009:19). Delegationen, som har antagit namnet E-delegationen, ska enligt direktiven som första uppgift utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. Därefter ska delegationen koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Delegationen ska vidare koordinera vissa IT-standardiseringsfrågor samt bistå regeringen i det internationella arbetet på området.

En av utgångspunkterna för E-delegationens arbete är enligt direktiven att medborgare ska kunna utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service på ett enkelt sätt. E-förvaltningen ska bidra till att förenkla kontakten mellan förvaltningen och medborgare och ska präglas av tillgänglighet och användbarhet. Det framhålls i direktiven att det är mycket viktigt att denna utveckling sker med ett bibehållet starkt skydd för den personliga integriteten. Delegationen bör även enligt sina direktiv beakta behovet av att tillgängliggöra offentlig information bl.a. för vidareutnyttjande. Det anmärks vidare att en mer tillgänglig offentlig information kan bidra till utvecklingen av ekonomin men också underlätta vardagen för medborgare och företag.

I oktober 2009 lämnade E-delegationen betänkandet Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86). I betänkandet anförts att e-förvaltning inte längre bör betraktas som en intern angelägenhet för myndigheterna utan som något som har stor potentiell påverkan på hela samhället. För att säkerställa en behovsdriven e-förvaltning föreslår delegationen att regeringen ska ge Bolagsverket, Skatteverket, Lantmäteriet och Transportstyrelsen ett särskilt utvecklingsansvar för e-förvaltning. Ansvaret innebär

att leda samverkan och utveckling inom följande intressent- och målgruppsområden: företag och företagande, privatpersoner, geografisk information och fastighetsinformation samt fordon och förare. Dessa s.k. utvecklingsansvariga myndigheter ska dessutom tillhandahålla bastjänster för informationsförsörjning.

Därutöver föreslår E-delegationen att regeringen i förordning ska reglera att myndigheter under regeringen ska främja utvecklingen av elektroniska tjänster inom sina respektive verksamhetsområden och samordna elektroniska tjänster som myndigheterna tillhandahåller gemensamt. I förordning ska också regleras att samordning ska ske av elektroniska tjänster för e-legitimationer. En nämnd inom Skatteverket ska få rätt att meddela föreskrifter. Reglering i förordning ska öka tydligheten och höja ambitionen på e-förvaltningsområdet.

7.2 Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form – en lägesbeskrivning

Kommittén ska enligt sina direktiv ta fram ett – så långt möjligt – heltäckande underlag i fråga om vilka ekonomiska och andra konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form skulle innebära. För att kunna bedöma bl.a. de ekonomiska konsekvenserna av en ordning med en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form var det nödvändigt att först göra en kartläggning av omfattningen m.m. av elektroniskt utlämnande i dagsläget.

7.2.1 Närmare om Ekonomistyrningsverkets kartläggning

Även om det i dag inte finns någon direkt skyldighet för myndigheterna att tillmötesgå allmänhetens önskemål om att få ut allmänna handlingar i elektronisk form så sker detta i många fall. Detta bekräftas av den kartläggning som Ekonomistyrningsverket har utfört på uppdrag av kommittén (se bilaga 2, ESV:s rapport 2009:31 Allmänna handlingar i elektronisk form). Kartläggningen visar att en majoritet av de statliga myndigheterna får färre än hundra beställningar om året på kopior av allmänna handlingar. En liten andel av de statliga myndigheterna mottar dock årligen fler än

10 000 beställningar från allmänheten på kopior av allmänna handlingar.

Kartläggningen ger vidare vid handen att en överväldigande majoritet av de statliga myndigheterna faktiskt lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form. Däremot är det endast en minoritet av myndigheterna som har uppgett att elektroniska kopior är det vanligaste sättet att lämna ut allmänna handlingar på. När elektroniska kopior lämnas ut framkommer det av kartläggningen att e-post är det helt dominerande mediet.

Av de myndigheter som lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form visar Ekonomistyrningsverkets kartläggning att det bara är en knapp fjärdedel som tar ut en avgift för uttaget.

Elektroniska kopior lämnas till privatpersoner, journalister, kommersiella aktörer etc. Trots avsaknaden av en rättslig skyldighet att lämna elektroniska kopior upplevs det ofta som både tids- och kostnadsbesparande att skicka den efterfrågade handlingen via exempelvis e-post.

Av Ekonomistyrningsverkets kartläggning följer att kommuner och landsting inte synes ha kommit lika långt med tillhållande av allmänna handlingar i elektronisk form som statliga myndigheter.

Kartläggningen visar vidare att massuttag av allmänna handlingar i elektronisk form – dvs. uttag utöver enstaka handlingar eller registeruppgifter – förekommer tämligen sparsamt. Av de myndigheter som har svarat att de lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form har fler än hälften uppgett att massuttag över huvud taget inte förekommer. Endast ett fåtal myndigheter har uppgett att massuttag av allmänna handlingar förekommer i stor omfattning.

Inom en inte alltför avlägsen framtid är det troligt att i stort sett samtliga allmänna handlingar hos en myndighet finns lagrade i elektronisk form. Många myndigheter arbetar aktivt med att föra över pappershandlingar till elektroniska handlingar genom t.ex. skanning. På så vis kommer även allmänna handlingar av äldre datum att innefattas i myndighetens bestånd av elektroniskt lagrade allmänna handlingar. Ekonomistyrningsverkets bedömning är att allt tyder på att andelen myndigheter som lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form med tiden kommer att öka ytterligare, bl.a. till följd av samhällsutvecklingen i stort där en fortsatt digitalisering av myndigheternas kontakter med medborgarna är en viktig beståndsdel.

Av Ekonomistyrningsverkets rapport framgår också att de flesta myndigheter inte tror att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kommer att leda till någon större ökning av antalet beställningar.

7.2.2 Några praktiska exempel

Utöver den enkätundersökning som Ekonomistyrningsverket har gjort för kommitténs räkning har kommittén kompletterat bilden genom egna kontakter med myndigheter och andra organ. I avsnittet redovisas några praktiska exempel på hur det elektroniska utlämnandet av allmänna handlingar ser ut inom vissa delar av den statliga förvaltningen.

Domstolarna

Domstolarna har ett stort antal allmänna handlingar lagrade i elektronisk form. Genom ärendehanteringssystemet Vera finns alla domar och beslut m.m. elektroniskt lagrade hos domstolarna. Det förekommer också att domstolar väljer att skanna in äldre avgöranden så att även de finns att tillgå i elektronisk form. Enligt vad kommittén har erfårit är det tämligen vanligt att landets domstolar lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form. Exempelvis skickas domar som begärs ut i elektronisk form via e-post som pdf-filer. Den elektroniska distributionen upplevs ofta som både effektiv och kostnadsbesparande. Det förekommer att de domstolar som lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form gör så endast efter begäran, men också att domstolen aktivt frågar sökanden om han eller hon vill ha en elektronisk kopia. Vissa av landets domstolar erbjuder också en möjlighet på sin hemsida att beställa domar från arkivet via ett webbformulär.

Det förhållandet att vissa av landets domstolar lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form medan andra praktiskt taget aldrig gör det kan uppfattas, enligt vad kommittén har erfårit, som irrationellt. Allmänheten upplever det som märkligt att man kan få ut handlingar i elektronisk form hos en domstol men inte hos en annan. Det förekommer även variationer beträffande de avgifter som domstolarna tar ut i samband med elektroniska utlämnanden. Utgångspunkten är att domstolarna har möjlighet att ta betalt för

den elektroniska information som de lämnar ut med stöd av bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (se vidare avsnitt 4.3.4). Somliga domstolar väljer inom ramen för detta bemyndigande att inte alls ta betalt för elektroniskt utlämnad information, medan andra väljer att exempelvis ta ut samma avgift som för ett motsvarande pappersutlämnande.²

Skatteverket

Skatteverkets informationssamlingar omfattas i stora delar av registerförfattningar som reglerar i vilka fall uppgifter får eller inte får lämnas ut i elektronisk form.

Beträffande exempelvis uppgifter i beskattningsdatabasen gäller enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet att uppgifter ur beskattningsdatabasen får lämnas ut till enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Så har skett i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I förordningen anges närmare i vilka fall det är tillåtet för myndigheten att lämna uppgifter om exempelvis namn och personnummer till enskild på medium för automatiserad behandling (9–15 §§). Uppgifter får med stöd av dessa bestämmelser lämnas ut på medium för automatiserad behandling till bl.a. arbetsgivare eller uppdragsgivare samt till den som har tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet. Utöver de fall som uttryckligen anges i förordningen är det alltså inte tillåtet för myndigheten att lämna uppgifter ur beskattningsdatabasen till enskild på medium för automatiserad behandling.

Därutöver finns exempel på register/databaser inom Skatteverkets verksamhetsområde som saknar föreskrifter om förbud mot elektroniskt utlämnande av information. Av förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, som trädde i kraft den 1 juni 2009, följer att Skatteverket kan utfärda identitetskort för personer som är folkbokförda i Sverige och som har fyllt 13 år. Skatteverket ska enligt förordningen föra en ID-kortsdatabas. Förordningen stadgar endast att uppgift om ett identitetskorts giltighet får lämnas ut genom direktåtkomst (16 §). I övrigt sägs inget om formerna för utlämnande av uppgifter från

² För närvarande pågår ett arbete inom Domstolverket med att utarbeta rekommendationer kring bl.a. uttaget av avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form.

ID-kortsdatabasen. Mot bakgrund av avsaknaden av inskränkningar i fråga om utlämnandebestämmelser får det således anses vara tillåtet för Skatteverket att ur ID-kortsdatabasen lämna offentliga uppgifter till t.ex. enskilda på elektronisk väg.

I de fall där den aktuella registerförfattningen så tillåter är det vanligt att Skatteverket väljer att lämna ut en efterfrågad allmän handling i elektronisk form. Ett elektroniskt utlämnande är ofta ett önskemål från sökandenas sida samt upplevs i regel som både enklare och billigare för myndigheten.

Jordbruksverket

Jordbruksverket lagra sina handlingar i elektronisk form i mycket stor omfattning.

Det är tämligen vanligt med massuttag av uppgifter från Jordbruksverket. Vanligen vill sökanden då ha uppgifterna i elektronisk form. Det är inte sällan journalister som önskar göra massuttag, t.ex. i samband med att EU-stöd betalas ut. Därtill förekommer det att kommersiella aktörer önskar massuttag av information. De kommersiella aktörerna önskar i regel alltid ha informationen i elektronisk form.

I princip har verket att rätta sig efter regleringen i tryckfrihetsförordningen då det gäller frågan om formen för utlämnande av allmänna handlingar, detta då det saknas utlämnandebestämmelser i registerförfattningar som föreskriver förbud mot att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Jordbruksverket försöker i så stor omfattning som möjligt tillgodose önskemål om att få ut handlingar i elektronisk form.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har en omfattande del av sina handlingar lagrade i elektronisk form. Uppfattningen är att ytterst få vill ha del av Kronofogdemyndighetens handlingar i pappersform utan de flesta önskar få del av handlingar i elektronisk form. Den omfattande registerlagstiftning som finns inom Kronofogdemyndighetens verksamhetsområde hindrar emellertid ofta ett utlämnande i elektronisk form. Utgångspunkten för myndigheten är att man

endast lämnar ut i elektronisk form om det finns uttryckligt lagstöd för detta.

I princip har Kronofogdemyndigheten i dag all teknik på plats som behövs för att administrera elektroniska utlämnande av allmänna handlingar.

7.2.3 Tillhandahållande av information via Internet

Det hittills sagda har avsett utlämnande av allmänna handlingar på begäran. Men det är i dag ett utbrett fenomen att myndigheter vid sidan av detta tillhandahåller information avgiftsfritt via Internet. Det finns flera skäl till att myndigheter väljer att göra information tillgänglig på detta sätt. Myndigheten kan se det som en viktig uppgift att på ett enkelt sätt sprida grundläggande information till alla som efterfrågar den. Publicering på Internet är vidare ett sätt för myndigheten att nå ut och informera om sin verksamhet.

Att myndigheter väljer att tillhandahålla information avgiftsfritt via t.ex. sina hemsidor kan också motiveras av att hanteringen av ett avgiftsuttag skulle komma att kosta mer än vad som bedöms rymmas inom en rimlig avgiftsnivå. Samtidigt minskar belastningen på myndigheten dels genom att myndigheten slipper hantera uttaget av avgifter, dels genom att antalet förfrågningar om att få ut de aktuella uppgifterna troligen minskar.

Myndighetens egen informationsverksamhet via Internet betraktas inte sällan som ett värdefullt komplement till den insyn och kontroll som kan ske genom offentlighetsprincipen. Dock måste man hålla i minnet att tillhandahållandet av allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen inte får åsidosättas med hänvisning till myndighetens egen ökade informationsverksamhet. I det förra fallet finns det en kontrollaspekt, medan myndigheter i det senare fallet själv väljer vad den vill lägga ut för information.

8 Överväganden och förslag – elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar

8.1 Några utgångspunkter

Enligt direktiven ska kommittén överväga om det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller i annan lag bör införas en bestämmelse om en generell skyldighet för myndigheter att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Vid denna bedömning ska kommittén särskilt beakta hur en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan antas påverka riskerna för intrång i enskildas personliga integritet. Kommittén ska med anledning av det analysera om det befintliga regelverket säkerställer en godtagbar skyddsnivå i fråga om sådana intrång. Om slutsatsen blir att lagstiftning krävs för att minska riskerna för integritetsintrång, ska kommittén lämna förslag till sådan lagstiftning. Finner kommittén att en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte bör införas ska kommittén överväga om det i stället bör införas en eller flera bestämmelser som innebär en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form på de områden eller i den utsträckning som detta bedöms lämpligt.

Som kommittén ser det kan ett utökat elektroniskt utlämnande ses som en naturlig del i strävan mot en stärkt offentlighetsprincip och utgångspunkten bör därmed vara att så långt som möjligt hitta former för detta. Som utgångspunkter för sina överväganden noterar kommittén följande.

Kommitténs uppdrag är alltså att överväga om det i vanlig lag – dvs. inte genom ändringar i grundlag – bör införas en skyldighet att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk

form. Kommittén ska således göra sina överväganden med utgångspunkt i den befintliga regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Vidare bör det understrykas att det endast är formen för allmänna handlingars utlämnande som kommittén har att överväga. Uppdraget tar bara sikte på sådana allmänna handlingar som redan finns lagrade i elektronisk form. Det är alltså inte fråga om att t.ex. ålägga myndigheter att föra över befintliga dokument i pappersform till elektronisk lagring. Inte heller har kommittén i uppdrag att utreda andra frågor rörande hanteringen av allmänna handlingar i elektronisk form såsom gallring, arkivering m.m.

En annan viktig utgångspunkt för kommittén är att alla reformer på handlingsoffentlighetens område måste övervägas särskilt noga med hänsyn tagen till vilka effekterna kan komma att bli på systemet i stort. Det kan t.ex. förefalla som att en reform som leder till att det blir enklare att få del av allmänna handlingar per definition är bra för offentligheten generellt sett. Men om en sådan regel kan komma att behöva balanseras med ökad sekretess så kan den sammantagna effekten bli negativ.

Kommittén har erfårit att tillämpningen av offentlighetsprincipen inte sällan vållar problem i den elektroniska miljö som är realiteten i dag. Detta hänger delvis samman med den begreppsbildning som tryckfrihetsförordningen arbetar med men också med att det finns överlappande regelverk om bl.a. personuppgiftsbehandling som myndigheterna kan ha att beakta vid frågor om utlämnande eller spridning av information. Det finns vidare komplikationer som sammanhänger med de mycket stora informationsvolymerna det kan vara fråga om i vissa fall. Enligt kommitténs mening är det emellertid av central betydelse att utgångspunkten alltid bör vara att den som begär att få ta del av information från en myndighet gör det med stöd av offentlighetsprincipen, förutsatt att han eller hon inte ger uttryck för annat.

Vidare noterar kommittén att det finns en intressekonflikt inbyggd i systemet som knappast blir mindre i den elektroniska miljön. Offentlighetsprincipen syftar ytterst till att värna demokratin och folkstyret genom att garantera insyn i det allmännas verksamhet. Samtidigt kan enskilda medborgare uppleva det som kränkande om uppgifter om personliga förhållanden som de är skyldiga att lämna till myndigheter i olika sammanhang eller som annars finns tillgängliga hos det allmänna, med stöd av offentligheten lämnas ut till exempelvis kommersiella aktörer som

använder informationen för helt andra syften än det den samlats in för.

För att myndigheternas arbete ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är det av central betydelse att enskilda har förtroende för att de personuppgifter som lämnas till det allmänna inte leder till en senare användning som upplevs som kränkande. Om det från allmänhetens sida upplevs som stötande att myndigheter t.ex. säljer upplysningar om dem till privata marknadsaktörer är det förståeligt om myndigheterna känner tvekan inför att medverka till en sådan spridning av personuppgifter. Den svenska offentlighetsprincipen innebär emellertid att enskilda i viss mån måste acceptera att personuppgifter som samlats in för ett visst ändamål kan komma att användas för helt andra ändamål genom att uppgifterna lämnas ut med stöd av offentlighetsprincipen. Att så kan ske är också en av förutsättningarna för att ett av offentlighetsprincipens grundläggande syften – att kunna granska myndigheternas verksamhet – ska kunna uppfyllas. För att en effektiv granskning ska kunna ske måste utgångspunkten vara att det allmänna inte har med att göra vad den som begär ut uppgifter i allmänna handlingar tänker göra med uppgifterna.

Slutligen vill kommittén påminna om att de överväganden som kommittén gör tar sikte på en generell skyldighet att lämna ut elektroniska handlingar i elektronisk form. Kommittén har mot den bakgrunden inte sett det som sin uppgift att gå närmare in på de regler som finns i vissa speciella fall och som innebär att viss information ska tillhandahållas i elektronisk form, såsom i t.ex. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Kommittén kan dock konstatera att det finns goda skäl att tro att den här typen av sektoriell skyldighet kommer att öka, inte minst till följd av ökade krav på insyn och transparens inom olika samhällssektorer.

Avslutningsvis finns det skäl att erinra om att kommitténs uppdrag, jämfört med de krav på att kunna vidareutnyttja offentlig information som följer av det s.k. PSI-direktivet, endast avser frågan om tillhandahållande av just allmänna handlingar.

8.2 Elektroniskt utlämnande – en balans mellan offentlighets- och integritetshänsyn

Bedömning: En möjlighet att kunna kräva att allmänna handlingar i elektronisk form också ska lämnas ut i sådan form bidrar till en stärkt offentlighetsprincip samtidigt som det kan öka riskerna för integritetsintrång. Kommitténs utgångspunkt är att en lämplig balans bör råda mellan dessa båda intressen.

8.2.1 En stärkt offentlighetsprincip

Enligt gällande rätt finns det alltså ingen skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form (jfr 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Sökanden kan inte kräva annat än att få ut en elektroniskt lagrad allmän handling i form av en utskrift. Inte heller servicebestämmelserna i 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen eller 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) innebär någon utvidgning av den enskildes rättigheter i detta avseende.

En utgångspunkt för kommittén är att allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar bör effektiviseras i samma utsträckning som myndigheternas uppgiftsbehandling i allmänhet. Regleringen av handlingsoffentligheten såvitt avser elektroniskt lagrade allmänna handlingar bör därför i största möjliga mån korrespondera med den som gäller för pappershandlingar.

Ett ökat elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar är alltså en del i strävan mot en stärkt offentlighetsprincip. Elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar förenklar och effektiviserar allmänhetens tillgång till myndigheternas offentliga information. Därmed ökar möjligheterna till insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet, vilket är ett av handlingsoffentlighetens grundläggande syften. Bland annat underlättas massmedias granskning av myndigheternas verksamhet om information kan erhållas i elektronisk form. Informationen skulle därmed i större omfattning än i dag kunna samköras och analyseras. I en framställan till regeringen har Svenska Journalistförbundet framfört att avsaknaden av en skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form försvårar eller omöjliggör stora undersökningar, under-

sökningar vilka syftar till att just granska myndigheternas verksamhet (dnr Ju2006/4517/L6).

Den nuvarande begränsningen till en rätt att få ut allmänna handlingar i pappersform kan sägas slå blint. Den inskränker möjligheten till massuttag som kan leda till integritetskränkningar samtidigt som den motverkar legitim användning. Begränsningen till pappersform gäller utan hänsyn till vilka uppgifter som begärs ut. Det kan mycket väl vara fråga om harmlösa uppgifter som en sökande nekas att få ut i elektronisk form.

Men det ska samtidigt framhållas att det enligt vad kommittén har erfarit råder en relativt sett liten diskrepans mellan önskemål från enskilda om att få ut en elektroniskt lagrad allmän handling i elektronisk form och myndigheternas benägenhet att tillmötesgå detta. Ett elektroniskt utlämnande är i allmänhet betydligt enklare och billigare för myndigheterna. I många fall har myndigheterna redan i dag ordnat sina system så att t.ex. beställning av allmänna handlingar kan ske via myndighetens webbplats. Mot bakgrund av myndigheternas ofta positiva inställning till att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form bör man således inte överdriva den praktiska betydelsen av vad en generell skyldighet om detta skulle innebära. Principiellt sett är det emellertid en betydande skillnad mellan frivillighet och skyldighet och det finns myndigheter som är förhållandevis restriktiva när det gäller utlämnande i elektronisk form.

Ett omfattande elektroniskt utlämnande överensstämmer vidare med de mål som har fastställts i den nationella handlingsplanen för e-förvaltning (dnr Fi2008/491/OFA) om att öka tillgängligheten för företagare och medborgare att använda offentliga tjänster (se vidare avsnitt 7.1.1). Likaså är det förenligt med PSI-direktivets syfte att öka tillgängligheten till offentlig information i avsikt att kunna vidareutnyttja denna att myndigheter i stor omfattning lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form (se vidare avsnitt 2.8). Ett sådant vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn har visserligen inget med offentlighetsprincipens ursprungliga syften att göra men ligger likväl helt i linje med intentionerna i PSI-direktivet.

Även mot bakgrund av att myndigheternas framställning av information och deras kommunikation numera i stor utsträckning sker i elektronisk form kan det hävdas att det framstår som otidsenligt att det saknas en rätt att få ut allmänna handlingar i annan form än utskrift på papper. Inom en inte alltför avlägsen

framtid är det dessutom troligt att i princip alla myndigheters allmänna handlingar finns lagrade i elektronisk form. Redan i dag förekommer det att myndigheter skannar in sådana allmänna handlingar som endast finns i pappersform för att därigenom kunna underlätta ett elektroniskt utlämnande till allmänheten och att inkommande handlingar överförs till elektronisk form genom inläsningscentraler eller genom att myndigheten använder elektroniska ärendehanteringssystem.

Under utredningsarbetet har Handikappförbunden och Synskadades riksförbund inkommit med synpunkter i fråga om tillgängligheten till offentlig information. Bland annat har förbunden framhållit att ett enkelt och billigt sätt att säkra tillgängligheten till offentlig information för en stor del av medborgarna är att säkerställa en elektronisk distribution av allmänna handlingar. Kommittén vill understryka betydelsen av detta.

8.2.2 Ökade risker för intrång i den personliga integriteten

På samma gång som informationstekniken bidrar till att öka allmänhetens möjligheter till insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet måste den dock användas med beaktande av behovet att skydda enskildas personliga integritet. Den tekniska utvecklingen har inneburit att det genom enkla åtgärder går att sprida material via t.ex. Internet så att materialet omedelbart blir tillgängligt för Internetanvändare världen över.

Det finns anledning att tro att andelen massuttag av information skulle komma att öka med en utökad rätt till information i elektronisk form (se vidare avsnitt 7.2.1). Massuttag av offentlig information kan givetvis ske i syften som är både mer eller mindre väl förenliga med de intressen som motiverar offentlighetsprincipen, t.ex. allmänhetens insyn i den offentliga verksamheten. Men det kan också ske av rent kommersiella skäl eller rent av i syfte att t.ex. trakassera eller skandalisera enskilda.

En rätt att få ut elektroniska kopior av allmänna handlingar ökar även möjligheterna att sammanställa och bearbeta större mängder offentlig information i syften som kan vara integritetskränkande. Det kan t.ex. bli enklare att samköra information från olika myndigheter – samkörningar som myndigheterna själva av integritetsskäl kan vara förhindrade att göra. En ökad tillgänglighet till elektronisk information underlättar även för den som önskar kring-

gå de förbud att använda vissa sökbegrepp som kan ha uppställts för en viss myndighet genom bestämmelser i en registerförfattning.

En handlingsoffentlighet som innefattar en generell rätt att få handlingar utlämnade i elektronisk form skulle vidare allmänt sett sannolikt medföra en ökad automatiserad behandling av personuppgifter av enskilda och därmed en ökad risk att kränkande behandlingar sker, inte sällan på grund av oförstånd eller obetänksamhet.

Det finns således en beaktansvärd risk att införandet av en rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form innebär att enskilda i större omfattning än i dag riskerar att utsättas för olika typer av integritetsintrång.

Mot detta kan förstås invändas att det med dagens teknik redan finns goda möjligheter att billigt och enkelt omvandla papperskopior av allmänna handlingar till elektroniska handlingar genom s.k. skanning. Att en sökande är hänvisad till papperskopior skulle därmed inte ha någon större betydelse som skydd mot integritetsintrång. Enligt kommitténs mening finns det emellertid fog för att hävda att avsaknaden av en generell rätt till elektroniskt utlämnande – eller uttryckt på ett annat sätt, effekterna av utskriftsundantaget – de facto innebär en viss spärr. Syftet med utskriftsundantaget i dagens digitaliserade samhälle får anses vara att försvåra, inte förhindra, automatiserad bearbetning av information. Det är exempelvis mera omständligt att skapa en databas genom att hämta uppgifter från pappershandlingar, särskilt om databasen ska uppdateras kontinuerligt vilket kan vara fallet vid t.ex. kommersiellt utnyttjande av myndighetsinformation.

Trots den väl utvecklade tekniken att skanna in handlingar kan därför enligt kommitténs uppfattning inte den tekniska utvecklingen tas till intäkt för att utskriftsundantaget har spelat ut sin roll. Att få ta del av allmänna handlingar direkt i elektronisk form innebär utan tvekan praktiska fördelar för den som vill samla in stora mängder information. IT-utvecklingen har inneburit att möjligheten att sammanställa, bearbeta och sprida uppgifter har ökat enormt och även kommit var man till del. Det kan därmed hävdas att det finns ett ännu större behov än tidigare av bestämmelser som minskar risken för integritetsintrång till följd av automatiserad behandling av personuppgifter.

Sammantaget finns det enligt kommitténs mening alltså goda skäl att tro att mängden information som lämnas ut – och därmed mängden information som på olika sätt kommer att behandlas

elektroniskt – ökar vid ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form. Det finns därför anledning att utgå från att en rätt till elektroniskt utlämnande ökar riskerna för intrång i enskildas personliga integritet. Samtidigt ska det framhållas att de ökade riskerna för integritetsintrång inte kan sägas höra samman med själva det elektroniska utlämnandet av handlingen. I stället är det de ökade möjligheterna för mottagaren av informationen att lagra, bearbeta och sprida uppgifterna som skapar riskerna. Det kan alltså finnas kompensatoriska åtgärder som kan övervägas. Kommittén återkommer till detta.

En skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form skulle alltså få effekter från såväl offentlighets- som integritetssynpunkt. En möjlighet att med stöd av lag kräva ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar som lagrats i elektronisk form bidrar till en stärkt offentlighetsprincip samtidigt som detta kan öka riskerna för integritetsintrång. Kommitténs utgångspunkt är att en lämplig balans bör råda mellan dessa båda i viss mening motstående intressen. För att en ordning med en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form ska kunna förordas måste alltså fördelarna från offentlighetssynpunkt överväga nackdelarna.

Innan kommittén går närmare in på frågan om integritetsskydd i samband med utlämnande av allmänna handlingar ska några andra faktorer som bör beaktas i sammanhanget diskuteras.

8.3 Betydelsen av kraven i artikel 5 i PSI-direktivet

Bedömning: PSI-direktivet kräver inte att det införs regler om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar. Frågan om elektroniskt utlämnande kan därför för kommitténs vidkommande avgöras oberoende av vad som föreskrivs i direktivets artikel 5.

Kommittén har ställt sig frågan om det s.k. PSI-direktivet kräver att det införs regler om elektronisk utlämnande av allmänna handlingar. Utlämnanden av allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen leder nämligen till vidareutnyttjanden av informationen i den mening som avses i PSI-direktivet (se vidare avsnitt 2.8.3). Direktivets artikel 5 har följande lydelse.

Tillgängliga format

1. Offentliga myndigheter skall se till att deras handlingar finns tillgängliga på elektronisk väg, om detta är möjligt och lämpligt, i alla redan befintliga format och i alla redan befintliga språkversioner. Detta skall inte medföra någon skyldighet för offentliga myndigheter att skapa nya handlingar eller att anpassa handlingar för att uppfylla detta krav, och det skall inte heller medföra någon skyldighet att tillhandahålla utdrag ur handlingar om detta skulle kräva orimligt stora ansträngningar och inte endast ett enkelt handgrepp.

2. Det kan inte på grundval av detta direktiv krävas av offentliga myndigheter att de skall fortsätta med framställning av en viss typ av handlingar för att dessa handlingar skall kunna vidareutnyttjas av en organisation inom den privata eller offentliga sektorn.

Frågan är om artikel 5 innebär ett krav på att myndigheten ska ställa handlingarna till förfogande för vidareutnyttjande i elektronisk form. Som har anmärkts i kapitel 2.8.6 synes kommissionens uppfattning vara att handlingar som finns elektroniskt lagrade hos en myndighet alltid ska lämnas ut i den formen. Enligt kommitténs mening finns det dock anledning att ifrågasätta denna tolkning av artikel 5.

Lydelsen av artikeln indikerar snarast att det inte ställs upp något absolut krav på elektroniskt utlämnande utan endast då en sådan utlämnandeform är ”möjlig och lämplig”. Att så är fallet visar även artikel 3 där det som en allmän princip anges att om vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter tillåts ska medlemsstaterna se till att dessa handlingar kan vidareutnyttjas för kommersiella och icke-kommersiella ändamål i enlighet med villkoren i artikel 5–11. Avslutningsvis sägs i artikel 3 att om möjligt ska handlingarna göras elektroniskt tillgängliga. PSI-direktivet synes därför snarast uppmåna till att all offentlig information ska finnas tillgänglig i alla existerande format och språkversioner samt att informationen – om det är möjligt och lämpligt – ska tillgängliggöras elektroniskt.

I artikel 1.4 anges vidare att tillämpningen av PSI-direktivet inte på något sätt ska påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter enligt bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen och i nationell lagstiftning och i synnerhet ska inte de skyldigheter och rättigheter som anges i det s.k. dataskyddsdirektivet ändras genom PSI-direktivet. Åtgärder och regler i nationell rätt som syftar till att skydda den personliga integriteten ska sålunda inte påverkas av PSI-direktivets bestäm-

melser. Av direktivets ingress (skäl 21) följer också att direktivet bör genomföras och tillämpas i full överensstämmelse med principerna för skyddet av personuppgifter i enlighet med dataskyddsdirektivet.

Utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen är motiverat av hänsyn till behovet av att skydda enskildas personliga integritet (prop. 1973:33 s. 85–86 och 113 och prop. 2001/02:70 s. 27–35). Om man tar som utgångspunkt att regler som syftar till att skydda den personliga integriteten – i linje med vad som föreskrivs i dataskyddsdirektivet – inte ska få påverkas av bestämmelserna i PSI-direktivet blir kommitténs slutsats att frågan om elektroniskt utlämnande för kommitténs vidkommande kan avgöras oberoende av vad som föreskrivs i artikel 5. Enligt kommitténs mening kan samma bedömning göras beträffande registerförfattningarna och de utlämnanderegler som kan förekomma i dessa. I likhet med vad som har framförts i departementspromemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44) är det således kommitténs uppfattning att artikel 5 inte innebär något krav på att myndigheter ska åläggas en längre gående skyldighet än vad som gäller i dag att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

8.4 Säkerhetsrisker m.m. med elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar

Bedömning: Samhälleliga säkerhetsaspekter på utökade möjligheter att få ut allmänna handlingar i elektronisk form bör beaktas vid övervägandet av om en sådan skyldighet ska införas.

Utöver integritetsrisker kan det enligt kommitténs bedömning också finnas andra nackdelar förknippade med att myndighetsinformation i stor omfattning lämnas ut elektroniskt. Säkerhetsdimensioner på frågan om utlämnande av allmänna handlingar är enligt vad kommittén känner till inte alltid beaktade i registerförfattningarnas reglering. Normalt torde i stället detta regleras genom sekretessbestämmelser. En ordning med en lagfäst rätt till elektroniska kopior kan emellertid inbjuda till att kartor, infrastrukturinformation m.m. i större omfattning än i dag blir tillgängliga för sammanställning och analys, något som skulle kunna få

konsekvenser som kanske inte är förutsatta ur ett samhällsskyddsperspektiv. I fall då i och för sig offentliga handlingar med samhällsinformation finns samlade i stor mängd hos en och samma myndighet kan det t.ex. finnas anledning att överväga lämpligheten av att lämna ut stora mängder av sådan information i elektronisk form. Kommittén noterar härvid att det i och för sig finns krav i andra sammanhang på att information ska tillgängliggöras i elektronisk form – exempelvis i det s.k. Inspire-direktivet.

Ett omfattande utlämnande av elektroniska handlingar som beskriver tekniska delar av en infrastruktur kan till exempel underlätta analys som påvisar sådana delar som utlämnats av sekretesskäl. Databearbetning av sådana omfattande utlämnanden från flera olika myndigheter kan på motsvarande sätt påvisa sårbarheter som inte utan stor ansträngning går att upptäcka med utgångspunkt från motsvarande fysiska handlingar.

Omfattande uttag av elektroniska handlingar från en myndighet kan också syfta till att, på en plats utanför myndigheten, återuppbygga de databaser eller motsvarande varifrån informationen hämtats, och därigenom återskapa en betydande del av myndighetens egen driftmiljö. Med utgångspunkt från denna kan det därefter vara möjligt att t.ex. skapa sådana bearbetningar av informationen som myndigheten själv bedömt bör hållas hemliga.

Den samhälleliga säkerhetsaspekten kan naturligtvis även beröra elektroniskt utlämnande av andra handlingar än sådana som berör teknisk infrastruktur eller geografiska förhållanden. Genom att begära ut och därefter analysera stora mängder fakturor, e-postmeddelanden eller Internetkommunikation i jakt på intressanta mönster kan det t.ex. gå att påvisa interna rutiner, kontaktvägar, personberoenden eller andra förhållanden som kan utgöra sårbarheter.

Möjligen förhåller det sig så, att viss information som i dag är offentlig kanske inte borde vara det om det införs en generell och oinskränkt skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Befintliga regler om vad som kan hållas hemligt är inte alltid utformade med beaktande fullt ut av den tekniska utvecklingen. Information som i dagsläget inte omfattas av sekretess skulle kanske framstå som mer känslig om den får en alltför stor allmän spridning, vilket skulle kunna bli fallet med en lagfäst rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form.

En sådan lagfäst rätt skulle också få konsekvenser för de menbedömningar som görs i syfte att avgöra om uppgifter ska

sekretessbeläggas eller inte. Plötsligt är det inte längre tillräckligt att bedöma den skada som uppstår om en uppgift i sig själv röjs. Det skulle även krävas en svårbedömd uppskattning av den skada en uppgift kan orsaka i relation till andra uppgifter.

Sammantaget bör – utöver integritetsskyddsaspekterna – säkerhetsaspekter på utökade möjligheter att få ut allmänna handlingar i elektronisk form beaktas vid övervägandet av om en sådan skyldighet ska införas.

8.5 Praktiska och ekonomiska konsekvenser av elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar

8.5.1 Resurskrävande sekretessprövningar m.m.

Bedömning: Det kan antas att antalet framställningar om att få ta del av allmänna handlingar ökar vid en generell rätt att få ut handlingar i elektronisk form och att framställningarna kan tänkas komma omfatta större informationsuttag jämfört med i dag. Detta kan leda till att myndigheterna måste avsätta ökade resurser för att möta den efterfrågan. Det kan t.ex. gälla att myndigheterna i högre grad tvingas avsätta tid för sekretessprövning av omfattande material.

Genom den kartläggning kommittén har låtit göra finns det skäl att tro att antalet framställningar om att få ta del av allmänna handlingar kan förväntas öka vid en lagstadgad rätt att få ut elektroniska kopior. Kommittén anser att man vidare har anledning att anta att framställningarna kan tänkas komma att omfatta större informationsuttag jämfört med i dag. Detta innebär att myndigheterna kan komma att behöva avsätta mer resurser för att möta den ökande efterfrågan. En konsekvens av en lagstadgad skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan alltså bli att myndigheterna bl.a. kan tvingas att avsätta mer resurser för sekretessprövning av handlingar som begärs utlämnade.

Enligt de principer som ligger till grund för uttaget av avgifter vid utlämnande av kopior eller avskrifter av allmänna handlingar har myndigheten ingen rätt att ta betalt för framtagandet och återställandet av handlingen eller för sekretessprövningen. Offentlighetsprincipen förutsätter att den som önskar ska kunna få del av

allmänna handlingar på stället utan att erlagga någon avgift (jfr 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen). Avskrift eller kopia av allmän handling ska däremot lämnas ut mot fastställd avgift (2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen). Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 1985 2:9 slagit fast att med hänsyn till att allmän handling som får lämnas ut enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen ska tillhandahållas utan avgift måste medgivandet i 13 § samma kapitel att ta ut fastställd avgift för avskrift eller kopia av handling förstås så att vid fastställandet av avgifter får hänsyn inte tas till kostnaden för handlingens framtagande och återställande. Man kan alltså inte kompensera ökad resursåtgång för sekretessprövning genom avgifter.

Svårigheter för myndigheterna att resursmässigt hantera en ökad mängd förfrågningar om att få ut allmänna handlingar i elektronisk form skulle alltså kunna uppkomma. Likaså om det visar sig möjligt att begära ut innehållet i en hel databas i form av ett offentlighetsuttag i elektronisk form kan man förvänta sig att myndigheten vållas både praktiska och ekonomiska problem vid hanteringen av en sådan begäran. En förutsättning för bifall till en begäran av detta slag är dock att den ryms inom vad som kan sägas utgöra rutinbetonade åtgärder. Avgiftsuttaget för ett sådant offentlighetsuttag kommer givetvis också att få inverkan. En sökande kan i dagsläget endast kräva att få ut materialet i pappersform och därmed skulle kostnaden för uttaget sannolikt att bli kännbar. Det är inte otänkbart att ett motsvarande uttag i elektronisk form vid en eventuell skyldighet att efterkomma en sådan begäran skulle effektueras till en betydligt lägre kostnad.

Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) noterade att en möjlig åtgärd för att undvika ovan nämnda olägenheter kunde vara att myndigheten så långt som möjligt förbereder ofta efterfrågade informationssammanställningar och ställer dessa till allmänhetens förfogande på myndighetens hemsida (SOU 2001:3 s. 211). Härigenom skulle det gå att undvika en del förfrågningar om att få ut allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen. Många myndigheter gör redan i dag handlingar som ofta efterfrågas tillgängliga på sina hemsidor. Kommittén vill dock betona att ett tillhandahållande av information via en myndighets hemsida inte bör betraktas som ett tillhandahållande av en handling med stöd av offentlighetsprincipen.

Ytterligare ett praktiskt problem som kan uppkomma i samband med en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk

form är behovet av att kunna ”maska” hemliga delar av en elektronisk handling. Under utredningens arbete har ett antal av de myndigheter som kommittén har haft kontakter med påtalat att det i dagsläget skulle möta stora praktiska svårigheter att tvingas ”maska elektroniskt”. I vissa fall har myndigheten framhållit att man kommer att tvingas att först skriva ut den efterfrågade handlingen, sedan ”maska” de hemliga uppgifterna manuellt, för att därefter skanna in papperskopian och slutligen lämna ut de offentliga delarna av handlingen i elektronisk form. Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form förblir alltså i dessa fall förenat med ett visst manuellt arbete.

Det är dock inte orimligt att anta att ”elektronisk maskning” i och för sig är ett övergående praktiskt problem förknippat med ett ökat elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar. På sikt bör de tekniska möjligheter som redan i dag finns att ”maska elektroniskt” nå ut till en majoritet av myndigheterna, såväl statliga som kommunala, och åtgärden därmed bli en del av myndigheternas vardagliga rutiner.

8.5.2 Ekonomiska konsekvenser av en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

Bedömning: För de allra flesta myndigheter kan det antas att en ökning av antalet offentlighetsuttag som en följd av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form balanseras av att kostnaderna för att lämna ut handlingar elektroniskt är betydligt lägre än för motsvarande pappersutlämnande. En reform torde inte heller kräva några egentliga investeringar då både de tekniska förutsättningarna och personalens kunskaper i stor omfattning redan synes finnas.

Det finns däremot anledning att tro att beträffande vissa myndigheter – de som har en omfattande försäljning av information – försäljningsintäkterna kan komma att påverkas om en generell skyldighet till elektroniskt utlämnande införs.

Kommittén vill inledningsvis framhålla att analysen av de ekonomiska konsekvenserna av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form givetvis har att göra med dels vilka kostnader detta medför för myndigheten på kort och lång sikt, dels

på i vilken utsträckning myndigheterna får ta ut avgifter som täcker dessa kostnader samt på hur nuvarande intäkter av försäljning av information ur databaser och register påverkas.

Kommittén har uppdragit åt Ekonomistyrningsverket att strukturera, presentera och analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.¹ Vid analysen skulle både ökade kostnader och intäktsbortfall beaktas. Undersökningen har omfattat myndigheter inom stat, kommuner och landsting. Ekonomistyrningsverket har redovisat sitt uppdrag i rapporten Allmänna handlingar i elektronisk form (ESV 2009:31, se vidare bilaga 2).

Ökade kostnader föranledda av ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar

Av Ekonomistyrningsverkets rapport kan den slutsatsen dras att det för de allra flesta myndigheter inte skulle vara förenat med några betydande kostnader i form av anskaffning av IT-stöd eller utbildning av personal om de blev skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Det övervägande flertalet myndigheter lämnar redan i dag ut elektroniska kopior och bör därmed ha tillgång till både den tekniska utrustningen och personal med rätt utbildning.

Det finns även anledning att påpeka att kostnaden för att administrera ett elektroniskt utlämnande av en allmän handling ofta är låg. Ekonomistyrningsverket har i sin rapport anmärkt att kostnaden för att lämna ut kopior av allmänna handlingar i allmän-

¹ Datalagskommittén lämnade i sitt betänkande Integritet Offentlighet Informationsteknik (SOU 1997:39) förslag till ändringar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen som innebar en skyldighet att lämna ut "allmänna uppgifter" i elektronisk form. På uppdrag av regeringen gjorde Statskontoret en kostnadsanalys av förslaget (se Statskontorets rapport 1997:11). Datalagskommitténs förslag i denna del föranledde dock inte regeringen att gå vidare med förslaget eftersom detta ansågs kräva ytterligare överväganden. Det främsta skälet var att konsekvenserna av förslaget inte var tillräckligt utredda (Dir. 1998:32 s. 5). Även OSEK lämnade i sitt betänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) förslag om att myndigheter skulle ha en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. På uppdrag av OSEK gjorde Statskontoret också denna gång en kostnadsanalys (Statskontorets rapport Konsekvensanalys av skyldighet för myndighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, dnr 2000/318-5). OSEK:s förslag föranledde dock inte regeringen att gå vidare med förslaget, bl.a. då det enligt regeringen var svårt att överblicka vilka konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kunde få för skyddet av den personliga integriteten (prop. 2001/02:70 s. 29).

het bör vara avsevärt lägre om det sker i elektronisk form än i pappersform, förutsatt att denna skyldighet begränsas till handlingar som redan är lagrade i elektronisk form och att handlingarna får lämnas ut i det format eller med den teknik som myndigheten har tillgång till. Enligt kommitténs bedömning kan det antas att myndigheten därför ofta gör en besparing då den lämnar ut en elektronisk kopia av en allmän handling jämfört med att skicka motsvarande handling som en papperskopia. Oavsett om det införs en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form eller inte saknas det därför skäl att tro annat än att myndigheterna även fortsättningsvis kommer att distribuera allmänna handlingar genom framför allt användandet av e-post, en distributionsmetod som är förenad med mycket begränsade kostnader för myndigheten.

Av Ekonomistyrningsverkets rapport följer även att om en myndighet på begäran lämnar ut enstaka allmänna handlingar som finns lagrade elektroniskt med e-post – eller även för den delen genom utskrift av pappershandlingar – är i regel kostnaden för att hantera ett avgiftsuttag betydligt högre än kostnaden för att hantera själva beställningen. Oavsett om myndigheten skickar kopiorna mot postförskott eller utfärdar en faktura på beloppet kommer enligt Ekonomistyrningsverket kostnaderna för att hantera avgiftsuttaget – den s.k. transaktionskostnaden – sannolikt att vida överstiga avgiftsintäkten. Det är alltså inte överraskande att de flesta myndigheter tacksamt lämnar ut de begärda handlingarna via e-post utan att debitera sökanden någon avgift.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att en ordning med en lagstadgad skyldighet till elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar i det stora hela bör kunna framstå som tämligen kostnadsneutral för myndigheterna. Myndigheterna har i stor utsträckning den utrustning som behövs för att administrera ett elektroniskt utlämnande och utbildningsbehovet för personalen torde vara begränsat. En skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form kan visserligen tänkas leda till ett ökat antal förfrågningar om att få ta del av allmänna handlingar och därmed öka myndigheternas kostnader. Å andra sidan bör det vara billigare för myndigheterna att lämna ut handlingar elektroniskt jämfört med ett utlämnande på papper, detta särskilt om myndigheten vid ”småuttag” av elektroniska kopior avstår från att ta ut en avgift från sökanden. Övervägande skäl talar alltså för att en reform allmänt

sett inte i någon nämnvärd omfattning verkar kostnadsdrivande för myndigheterna.

Minskade intäkter till följd av ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar

Däremot skulle en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form troligen få ekonomisk betydelse för de myndigheter som i dag har en omfattande försäljning av information och som därtill är avgiftsfinansierade.

De myndigheter som främst torde komma att påverkas av en generell skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form är de myndigheter som har samhällets informationsförsörjning som en av sina huvuduppgifter. Dit hör t.ex. Bolagsverket², Lantmäteriet och Statistiska centralbyrån. Enligt vad kommittén har erfart är det inte ovanligt att produktions- och förvaltningsdelarna hos myndigheter med omfattande uppdragsverksamhet bestående i försäljning av information hanterar stora mängder information som också utgör allmänna handlingar. Därtill kommer att de informationssamlingar som en myndighet säljer inom ramen för sin uppdragsverksamhet är att betrakta som expedierade och därmed upprättade och således allmänna handlingar efter det att informationen har lämnats ut. Det torde alltså vara fullt möjligt för enskilda att begära ut samma information som myndigheten tidigare har sålt inom ramen för sin uppdragsverksamhet som ett informationsuttag med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det bör dock i sammanhanget framhållas att det finns en rad oklarheter i fråga om var gränsen går mellan en myndighets uppdragsverksamhet och exempelvis dess tillhandahållande av allmänna handlingar. Detta är dock inte en fråga som ligger inom kommitténs uppdrag att utreda.

Myndigheter som bedriver en omfattande uppdragsverksamhet har inte sällan denna som en viktig finansieringskälla. Uppdragsverksamheten kan innebära att myndigheten producerar, förvaltar och distribuerar information. I regel sker tillhandahållandet av informationen i dessa fall mot avgifter, vars storlek myndigheten själv kan ha tillerkänts rätten att bestämma genom t.ex. bemyndigande i regleringsbrev. Normalt tillhandahålls informationen via s.k. direktåtkomst eller andra former av elektroniska leveranser. Som

² Bolagsverket har redan i dag tämligen omfattande skyldigheter att lämna ut handlingar elektroniskt.

ett exempel kan nämnas att en del av Lantmäteriets uppdragsverksamhet omfattar tillhandahållande av fastighets- och landskapsinformation. En av Lantmäteriets uppgifter är just att producera, förvalta och distribuera denna information mot avgifter. Även Statistiska centralbyrån har ett informationsförsörjningsansvar gentemot samhället. I sin verksamhet har Statistiska centralbyrån både register med uppgifter som omfattas av sekretess – och som således inte skulle komma att påverkas av en skyldighet att lämna ut elektroniska kopior av allmänna handlingar – och register som inte är hemliga, t.ex. det allmänna företagsregistret (BASUN). Detta har inrättats för att tillgodose allmänhetens behov av företagsuppgifter, med finansiering genom avgifter.

Vid en generell skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form skulle uppdragsverksamhet av detta slag kunna påverkas. Det finns skäl att tro att finansieringsmöjligheterna för uppbyggnad av informationstjänster kan komma att försämrats eftersom man kan förmoda att det kan ske en överströmning från avgiftsbelagda tjänster till uttag enligt offentlighetsprincipen.

Av Ekonomistyrningsverkets rapport framgår att myndigheter med en avgiftsfinansierad informationsverksamhet efter en förfrågan från Ekonomistyrningsverket har uppskattat att intäktsbortfallet till följd av en skyldighet att lämna ut elektroniska kopior skulle komma att uppgå till mellan 400 och 700 miljoner kronor per år, beroende på om myndigheterna åläggs en skyldighet att lämna ut informationen mot en avgift baserad på full kostnadstäckning för själva uttaget eller om de ska lämna ut elektroniska kopior avgiftsfritt. Ekonomistyrningsverket har baserat sina slutsatser på resultatet av en enkät som har sänts ut till nio statliga myndigheter vilka förvaltar stora register eller databaser och som har en avgiftsfinansierad informationsverksamhet.³ Det beräknade intäktsbortfallet beror framför allt på att myndigheternas uppdragsverksamhet förväntas minska kraftigt på sikt om privata aktörer kan göra massuttag av uppgifter ur register eller andra databaser och sedan i sin tur bearbeta och sälja informationen.

Kommittén noterar att de siffror som presenteras i rapporten torde bygga på tämligen grova skattningar och att förutsättningarna för de antaganden som ligger till grund för beräkningen varierar.

³ De myndigheter som ingått i denna enkätundersökning är Bolagsverket, Lantmäteriet, Riksarkivet, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Transportstyrelsen och Vägverket.

Det står emellertid klart att de berörda myndigheternas finansieringsförutsättningar skulle kunna komma att påverkas vid införandet av en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Ekonomiska konsekvenser i form av intäktsbortfall för vissa myndigheter behöver således beaktas vid övervägande om en sådan skyldighet bör införas.

8.6 Det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnande av allmänna handlingar

Mot bakgrund av att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet kan förväntas öka vid en lagstadgad rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form, har kommittén att utreda om redan de befintliga reglerna till skydd för den personliga integriteten säkerställer en godtagbar skyddsnivå och därmed en rimlig balans mellan offentlighets- och integritetsskyddshänsynen. Nedan görs därför inledningsvis en genomgång i avsnitt 8.6.1 av det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnande av allmänna handlingar. Därefter diskuteras i avsnitt 8.6.2 om det finns utrymme att förändra det nuvarande regelverket så att en rimlig balans uppkommer mellan effekterna av ett elektroniskt utlämnande och skyddet för enskildas personliga integritet.

8.6.1 Ett samverkande regelverk

Bedömning: Skyddet för enskildas personliga integritet i samband med utlämnande av allmänna handlingar består av flera delar vilka samverkar och i viss mån kompletterar varandra.

Något förenklat kan det sägas finnas tre områden där begränsningar av myndighetens skyldigheter avseende utlämnandet av handlingar förekommer; begränsningar av tillåtna sökbegrepp och andra förbud att behandla personuppgifter i registerförfattningar i kombination med den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen med dess

koppling till personuppgiftslagen samt utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och utlämnandebestämmelser i registerförfattningar.

Dagens regelverk till skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnandet av allmänna handlingar utgörs av tämligen komplexa och delvis samverkande bestämmelser.

En myndighets prövning av en begäran om utlämnande av en allmän handling består alltså av flera led. I det första ledet ska myndigheten avgöra om den begärda handlingen är allmän, dvs. om den är förvarad hos myndigheten och inkommen eller upprättad. I nästa led prövas om den i och för sig allmänna handlingen kan lämnas ut. Myndigheten bedömer då om den efterfrågade handlingen är offentlig eller om uppgifterna omfattas av sekretess. I det tredje ledet beslutar myndigheten i vilken form, och eventuellt med vilken metod, utlämnandet ska ske.

Skyddet för enskildas personliga integritet vid tillämpning av offentlighetsprincipen består på motsvarande sätt av flera delar, vilka samverkar och i viss mån kompletterar varandra. Något förenklat finns det även beträffande integritetsskyddet tre nivåer där begränsningar av myndighetens skyldigheter avseende utlämnandet av uppgifter förekommer. De ifrågavarande begränsningarna fungerar gemensamt för att erbjuda ett adekvat integritetsskydd vid utlämnandet av allmänna handlingar. Mer konkret handlar det om förbud i registerförfattningar att använda vissa sökbegrepp eller andra förbud att göra sammanställningar av personuppgifter tillgängliga i kombination med begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen, sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen med dess koppling till personuppgiftslagen (1998:204), samt utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen och utlämnandebestämmelser i registerförfattningar.

Förbud i registerförfattningar mot användning av vissa sökbegrepp i kombination med begränsningsregeln

Begreppet potentiell handling används för att beskriva att en sammanställning av uppgifter inte behöver existera på förhand för att den ska anses utgöra allmän handling. Inte heller spelar det någon roll om sammanställningen behövs för myndighetens egen

verksamhet. De potentiella handlingarna kännetecknas av att de inte existerar i slutlig form vid tiden för sökandens begäran utan kräver att uppgifter sammanställs med tekniska hjälpmedel. Till denna typ av handlingar hör sådana sammanställningar av uppgifter som görs ur register och databaser med hjälp av diverse sökbegrepp. Potentiella handlingar ska skiljas från slutligt utformade handlingar, dvs. färdiga handlingar såsom e-postmeddelanden, inlagor, protokoll, beslut och avtal i elektronisk form (se vidare avsnitt 2.2.1). En handling – konventionell liksom elektronisk – är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 2 kap. 6 eller 7 §§ tryckfrihetsförordningen är att anse som inkommen eller upprättad.

För sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling – dvs. en potentiell handling – föreskrivs i 2 kap. tryckfrihetsförordningen två begränsningar. För det första anses en sammanställning vara förvarad hos myndighet endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). För det andra anses en sammanställning enligt begränsningsregeln inte vara förvarad hos myndighet om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig (2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen). Syftet med den senare bestämmelsen är att allmänheten inte med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar som myndigheten av hänsyn till skyddet för enskildas integritet själv är rättsligt sett förhindrad att ta fram i den egna verksamheten. Endast begränsningar i lag eller förordning – t.ex. förbud i registerförfattningar för en myndighet att använda vissa sökbegrepp eller att ta fram sammanställningar genom samkörning mellan olika register – är således relevanta i det här sammanhanget (prop. 1975/76:160 s. 87 ff. och prop. 2001/02:70 s. 18 ff.).

Färdiga elektroniska handlingar omfattas inte av något av de två ovan nämnda undantagen. En färdig elektronisk handling anses alltså som förvarad hos myndigheten oavsett om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra den tillgänglig och även om handlingen innehåller för myndigheten förbjudna sökbegrepp (se vidare avsnitt 3.7). Med sökbegrepp brukar i registerlagstiftningen avses begrepp (bokstäver, koder, siffror etc.) som används som urvalskriterier för att söka fram handlingar som innehåller det ak-

tuella begreppet eller för att med begreppet som utgångspunkt göra sammanställningar av olika slag. Om exempelvis namnet på en viss sjukdom används för att söka fram eller sammanställa alla handlingar som innehåller detta ord är namnet på sjukdomen ett sökbegrepp.

Begränsningsregeln ger som framgått möjlighet att genom lag eller förordning inskränka vilka potentiella handlingar som anses förvarade hos en myndighet. En central fråga är hur en bestämmelse i vanlig lag eller i förordning – som föreskriver en begränsning för en myndighet – måste vara utformad för att myndigheten ska anses sakna befogenhet i tryckfrihetsförordningens mening att göra en elektronisk handling tillgänglig.

En typisk sökbegränsning för en myndighet kan se ut så som i 2 kap. 10 § lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar. Paragrafen har följande lydelse.

Vid sökning i databasen får uppgift om medborgarskap inte användas som sökbegrepp annat än i fråga om medborgarskap i ett land inom Europeiska unionen eller i Island eller Norge.

En sådan bestämmelse innebär att myndigheten saknar rättslig befogenhet att sammanställa en potentiell handling genom att använda det angivna sökbegreppet på det sätt som inte är tillåtet. Eftersom en sådan handling även skulle innehålla personuppgifter är begränsningsregeln i tryckfrihetsförordningen tillämplig. En potentiell handling av detta slag är därför varken tillgänglig för myndigheten eller för allmänheten.

Beträffande färdiga elektroniska handlingar ser emellertid situationen annorlunda ut. Färdiga elektroniska handlingar ska alltid – om sekretess inte gäller – på begäran lämnas ut trots att det kan finnas ett förbud i lag eller förordning för myndigheten att söka på vissa begrepp. Den på vars begäran handlingen lämnas ut är självfallet inte bunden av sökbegränsningsregler som gäller för myndigheterna. Lite tillspetsat kan man säga att den som begär ut en kopia av en hel databas – eller kopior av ett specificerat antal delposter – givetvis kan använda vilka sökbegrepp han eller hon önskar vid sin egen behandling av uppgifterna. Enskilda kan därmed få större insyn i myndighetens informationstillgångar än vad myndigheterna har själva. Det kan hävdas att detta innebär att den s.k. likställighetsprincipen rubbades genom den ändring av begränsningsregeln som trädde i kraft genom 2002 års grundlagsändringar. Detta beror

alltså på att registerförfattningarna enbart reglerar det allmännas skyldigheter gentemot enskilda. För enskilda som hanterar personuppgifter gäller endast personuppgiftslagen.

Det finns exempel på registerförfattningar som föreskriver begränsningar för hur färdiga elektroniska handlingar får sökas fram. Ett exempel är 2 kap. 11 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Paragrafen har följande lydelse.

Vid sökning efter handlingar som avses i 5 § [dvs. färdiga elektroniska handlingar som kommit in eller upprättats i ett ärende] får endast uppgift om namn, person- eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) användas som sökbegrepp. Som sökbegrepp får dock inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas.

En begränsning av detta slag hindrar alltså inte att berörda färdiga elektroniska handlingar från offentlighetssynpunkt anses som förvarade hos myndigheten. I motiven konstaterades att behandlingen av känsliga personuppgifter m.m. i elektroniska ärendehanteringssystem kan innebära risker för intrång i den personliga integriteten och att det därför föreslås att möjligheterna att söka fram handlingar begränsas. Härvid framhölls bl.a. följande (SOU 1999:105 s. 250).

För att ärendehanteringens skall kunna skötas på ett effektivt sätt är det dock nödvändigt att handläggare ges möjlighet att söka efter såväl ett ärende som enskilda handlingar, t.ex. med angivande av ärendebeteckning eller beteckning på en specifik handling. Däremot anser vi att integritetsskäl väger tyngre än effektivitetsskäl när det gäller mer sofistikerade eller exakta sökmöjligheter. Vid sökning efter en handling i databasen bör därför få användas endast ärendebeteckning, beteckning på handlingen eller andra uppgifter, t.ex. personnummer, som behövs för att identifiera ett ärende eller en handling.

Sannolikt var denna begränsning – som tillkommit före 2002 års ändringar i tryckfrihetsförordningen – avsedd att gälla även när enskilda begär ut handlingar med stöd av offentlighetsprincipen. Det integritetsskydd som bestämmelser av detta slag i registerförfattningar avsågs ge har emellertid delvis satts ur spel.

I det följande ska två exempel ges på tillämpningen och effekterna av begränsningsregeln i kombination med sökförbud i en registerförfattning. Det första exemplet visar ett fall där lagstiftningen fungerar ändamålsenligt, det andra demonstrerar ett fall där

rättsläget framstår som oklart. Personuppgiftsregleringen rörande uppgifter i folkbokföringsdatabasen används som exempel i båda fallen.

Folkbokföringsdatabasen innehåller uppgifter för automatiserad behandling för användning i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Dessa behandlingar regleras i lagen (2001:182) om behandling av uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (i fortsättningen benämnd FdbL). Enligt denna lag får bl.a. uppgifter om fysisk persons medborgarskap, födelseort, civilstånd, barn och inflyttning från utlandet behandlas i databasen (2 kap. 3 § FdbL). Vidare får i ärende inkommen eller upprättad handling behandlas i databasen (2 kap. 5 § FdbL). Dessa handlingar får även innehålla s.k. känsliga uppgifter, dvs. ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Folkbokföringsdatabasen innehåller både färdiga elektroniska handlingar och potentiella handlingar och båda dessa kategorier av handlingar kan innehålla personuppgifter som kan missbrukas. Uppgifter vilka enligt FdbL inte får användas av myndigheten som sökbegrepp är bl.a. ”födelseort” och ”inflyttad från utlandet”. En sökande som begär att få en lista över hur många barn personer från land B har, begär således en potentiell handling som kan konstrueras genom en sammanställning av uppgifter ur databasen. Denna sammanställning är som huvudregel allmän handling om myndigheten har teknisk tillgång till den genom rutinbetonade åtgärder (2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Skatteverket skulle enkelt kunna ta fram den begärda sammanställningen. Eftersom det blir fråga om en potentiell handling är begränsningsregeln emellertid tillämplig. Enligt denna regel blir just den begärda sammanställningen att anse som inte förvarad hos Skatteverket, och därmed inte allmän handling, eftersom sammanställningen innehåller personuppgifter och Skatteverket saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig (2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen). Skatteverket skulle nämligen som sökbegrepp behöva använda ”inflyttning från annat land”, vilket inte är tillåtet. Exemplet visar hur begränsningsregeln i kombination med registerförfattningar är avsedd att fungera, nämligen för att ge ett skydd mot integritetsintrång även om 2 kap. tryckfrihetsförordningen åberopas.

I nästa exempel begär sökande i stället att få ta del av samtliga inkomna färdiga elektroniska handlingar i folkbokföringsdatabasen avseende en viss tidsperiod. Sökanden har med andra ord

formulerat sin begäran så att den avser färdiga handlingar, inte potentiella. De handlingar som begärs utlämnade har kommit in till myndigheten. Handlingarna är förvarade hos Skatteverket eftersom de är tillgängliga i databasen. Begränsningsregeln i 2 kap. tryckfrihetsförordningen är inte tillämplig på dessa handlingar eftersom regeln endast omfattar potentiella handlingar. De begärda handlingarna är därför allmänna och ska lämnas ut i den mån de inte är sekretessbelagda. De begärda handlingarna innehåller bl.a. uppgifter om antal barn samt information om från vilket land personen ifråga har flyttat in. Om sökandens begäran beviljas kommer denne således i praktiken få tillgång till samma uppgifter som i exemplet ovan har skydd mot utlämnande. En annan sak är att myndigheten med anledning av en begäran om utlämnande av färdiga handlingar inte får lov att använda sig av de sökbegrepp som är förbjudna att tillämpa enligt tillämplig registerförfattning.

Det finns i det här sammanhanget även anledning att något beröra relationen mellan en registerförfattnings sökbegränsningar och dess ändamålsbegränsningar. Sistnämnda begrepp tar sikte på för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i en myndighets verksamhet. Genom uttalanden i bl.a. propositionen 2007/08:160 om utökat elektroniskt informationsutbyte har det klargjorts att en ändamålsbegränsning i en registerförfattning inte utgör en sådan begränsning som avses i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (s. 66 ff.). Mot bakgrund av att utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen inte anses oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in anses sålunda regler om ändamålsbegränsningar inte kunna inskränka en myndighets skyldigheter enligt offentlighetsprincipen. Ändamålsbestämmelser i registerlagstiftning anses med andra ord inte ha någon självständig betydelse i förhållande till tryckfrihetsförordningen.

En genomgång av sökbegränsningar i diverse registerförfattningar visar emellertid att det finns fall då en viss bestämmelse möjligen kan sägas ge uttryck för både en sök- och ändamålsbegränsning. Ett exempel på en sådan ”ändamålsrelaterad” sökbegränsning är 14 § lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspiktiga. Där framgår att vissa i lagen angivna personuppgifter inte får användas som sökbegrepp annat än om det behövs för tillsyn, uppföljning eller utvärdering av Totalförsvarets pliktverks verksamhet eller för framtagande av material för forskning eller statistik. Hur det förhåller sig med äldre bestämmelser av

denna art när det gäller förhållandet till begränsningsregeln kan diskuteras. I vart fall lär den frågan få avgöras från fall till fall.

Sammanfattningsvis visar redogörelsen ovan att förbud i registerförfattningar att använda vissa sökbegrepp i vissa fall inte fullt ut torde ha fått den effekt från offentlighetssynpunkt som avsetts och exemplen visar hur vanskligt ett skydd för den personliga integriteten baserat på sökbegränsningar i registerförfattningar ter sig vid övervägandet av införandet av en generell rätt till elektroniska kopior av allmänna handlingar.

Sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen

Om myndigheten finner att den handling sökanden önskar ta del av är allmän har myndigheten därefter att pröva om uppgifterna i handlingen omfattas av sekretess. Sekretess kan förstas gälla för vissa uppgifter av en rad olika skäl. Men det finns alltså en särskild sekretessbestämmelse som inte tar sikte på uppgifterna som sådana utan på vad sökanden tänker göra med dem, nämligen sekretessbestämmelsen till skydd mot otillåten behandling av personuppgifter i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

En tillämpning av den sekretessbestämmelsen kan aktualiseras oavsett om sökanden önskar få ut handlingen med personuppgifter i pappersform eller i elektronisk form. Trots att bestämmelsen är tillämplig på alla utlämnanden som innefattar personuppgifter aktualiseras den risk för skada som anges i sekretessbestämmelsen i praktiken främst vid utlämnanden av en större mängd uppgifter i form av massuttag. Också ett utlämnande av selekterade uppgifter, t.ex. uppgifter om personer med viss inkomst eller med viss politisk tillhörighet, kan indikera risk för den skada som anges i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Som kommer att framgå närmare av avsnitt 9.2.2 framhålls inte sällan att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen är svår att tillämpa eftersom myndigheten tvingas bedöma om personuppgifter efter ett utlämnande kan befaras bli behandlade i strid med personuppgiftslagen. Myndigheten måste dels avgöra om personuppgiftslagen över huvud taget kommer att bli tillämplig på den behandling sökanden kan antas företa efter ett utlämnande av uppgifterna – är det fråga om behandling av rent privat natur, är det behandling som omfattas av bestämmelserna

om tryck- och yttrandefrihet, är det behandling uteslutande för journalistiskt ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande etc. – dels hur en tillämpning av personuppgiftslagen skulle utfalla i det enskilda fallet. I den utsträckning personuppgiftslagens bestämmelser inte ska tillämpas på en viss behandling av personuppgifter kommer inte sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen att erbjuda något skydd för den personliga integriteten. Kommittén analyserar sekretessbestämmelsen närmare i kapitel 9.

Mot bakgrund av de tillämpningssvårigheter som är förenade med sekretessbestämmelsen och de tämligen omfattande områden som bestämmelsen inte omfattar, är kommitténs bedömning att den aktuella sekretessbestämmelsen på intet vis tillgodoser det skyddsbehov för den personliga integriteten som enligt kommitténs mening uppstår vid införandet av en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Utskriftsundantaget och utlämnanderegler i registerförfattningar

Rätten att ta del av en allmän handling som är offentlig, dvs. inte är sekretessbelagd, kan utövas på två olika sätt. Allmän handling ska på begäran och utan avgift tillhandahållas på stället till den som önskar ta del av den (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen). Vidare har den som önskar möjlighet att mot avgift få handlingen utlämnad till sig i kopia eller avskrift (2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen).

För elektroniska handlingar finns dock ett särskilt undantag i form av det s.k. utskriftsundantaget, vilket infördes i syfte just att minimera riskerna för intrång i enskildas personliga integritet. Myndigheter behöver inte i större uträkning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Tryckfrihetsförordningen hindrar dock inte att myndigheter lämnar ut handlingar i elektronisk form. Begränsningar av möjligheterna att lämna ut handlingar i elektronisk form existerar dock i vissa registerförfattningar. Huvuddelen av sådana utlämnandebestämmelser är motiverade av integritetsskyddsskäl.

I exempelvis 2 kap. 6 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet föreskrivs att uppgifter ur databasen får lämnas till enskild på medium

för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Enligt förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får uppgifter på datamedium bl.a. lämnas till enskild som uppgifterna rör. Denna begränsning rörande formen för utlämnande utgör, vid sidan om föreskrifter om förbjudna sökbegrepp och andra förbud mot att göra sammanställningar av personuppgifter tillgängliga, alltså ytterligare ett skydd för den personliga integriteten genom reglering i registerförfattning.

Under utredningsarbetet har kommittén erfarit att det förekommer att myndigheter endast lämnar ut elektroniska kopior av allmänna handlingar om det uttryckligen framgår av registerförfattningen att så får ske. Detta är enligt kommitténs uppfattning en felaktig tillämpning av registerförfattningarnas utlämnandebestämmelser. Enligt kommitténs uppfattning bör inte registerförfattningarna läsas e contrario när det gäller frågan om tillåten form för utlämnande av en allmän handling. Utgångspunkten bör i stället vara att finns det inget uttryckligt förbud mot att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form så kan detta i och för sig ske. En annan sak är att det – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – kanske inte alls är lämpligt.

Utlämnanden med stöd av tryckfrihetsförordningen och begränsningar i registerförfattningar – en potentiell normkonflikt?

Som har påpekats ovan finns det anledning att betona skillnaden mellan å ena sidan ett utlämnande av en allmän handling efter en uttrycklig eller underförstådd begäran om att få ta del av handlingen med stöd av offentlighetsprincipen och å andra sidan övriga tillhandahållanden av uppgifter från myndigheterna.

Vid en begäran om att få del av handlingar med stöd av offentlighetsprincipen har myndigheterna att rätta sig efter regelverket i tryckfrihetsförordningen. Således ska myndigheten inte pröva om ett utlämnande av den efterfrågade handlingen står i strid med exempelvis personuppgiftslagen eller med olika registerförfattningars ändamålsbestämmelser. Om däremot myndigheten lämnar ut uppgifter på ett sätt som innebär att man går utöver sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen – exempelvis genom att använda mer än vad som får anses falla inom rutinbetonade åtgärder vid sammanställning av en potentiell handling – får ut-

lämnandet inte stå i strid med de regler som gäller för myndighetens personuppgiftsbehandling i ett visst fall.

Kommittén har mot denna bakgrund ställt sig frågan om myndighetens utlämnande av en allmän handling med stöd av offentlighetsprincipen över huvud taget bör påverkas av vad som föreskrivs i registerförfattningarna om bl.a. formen för utlämnande av handlingar.

Utlämnanden med stöd av offentlighetsprincipen ska inte påverkas av personuppgiftslagens bestämmelser (8 § personuppgiftslagen). Det kunde möjligen hävdas att motsvarande borde gälla beträffande utlämnandeföreskrifter i registerförfattningarna mot bakgrund av att grundlag har företräde framför vanlig lag.

Följden av ett sådant synsätt skulle bli att myndigheten inte är bunden av ett förbud i en registerförfattning mot att lämna ut vissa uppgifter i elektronisk form, förutsatt att sökanden önskar ett uttag efter en begäran härom med stöd av offentlighetsprincipen. Som utvecklas närmare i avsnitt 9.1 är kommitténs uppfattning att även ett uttag av information i elektronisk form kan betraktas som ett uttag efter en begäran med stöd av offentlighetsprincipen. Redan enligt gällande rätt skulle alltså ett sådant betraktelsesätt innebära att myndigheten kan välja att lämna ut en allmän handling i elektronisk form trots att det föreskrivs ett förbud mot detta i en för myndigheten gällande registerförfattning.

På samma sätt skulle det möjligen kunna förhålla sig vid införandet av en generell regel om skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. För att i en sådan situation åstadkomma en reglering där en skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form ska begränsas av vad som följer av registerförfattningarna skulle det därför behöva uttryckligen anges att den generella skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte gäller i den mån annat följer av lag eller förordning.

Mot att anlägga det ovan angivna synsätt talar emellertid följande. Vid en begäran om att få del av en elektronisk kopia av en allmän handling så är det trots allt fråga om ett tillhandahållande av en allmän handling som går utöver de skyldigheter som följer av tryckfrihetsförordningen. Därmed skulle utlämnandebestämmelser i myndighetens registerförfattning kunna bli tillämpliga på utlämnandet då det inte är fråga om ett utlämnande i en form som regleras i grundlag. Enligt tryckfrihetsförordningen finns ju ingen rätt att få annat än papperskopior.

8.6.2 Erbjuder det befintliga regelverket ett tillräckligt skydd?

Bedömning: Det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnande av allmänna handlingar säkerställer inte en godtagbar skyddsnivå i fråga om intrång i enskildas personliga integritet vid införandet av en generell rätt till allmänna handlingar i elektronisk form. Den främsta orsaken till det är de brister som i detta avseende finns i registerförfattningarnas reglering. Det finns i nuläget inte förutsättningar att föreslå sådana förändringar som skulle kunna åtgärda de rådande bristerna.

För det fall någon form av skyldighet att lämna ut handlingar elektroniskt ska införas krävs alltså enligt kommitténs mening att det går att säkerställa att det finns ett adekvat skydd för enskildas personliga integritet. Här utgör registerförfattningarna med sina möjligheter till bl.a. utlämnandebestämmelser och sök begränsningar ett av de medel som står till buds för att erbjuda ett fullgott integritetsskydd. I detta avsnitt ska därför analyseras i vilken mån det är möjligt att föreslå en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kopplat till det skydd för den personliga integriteten som bestämmelserna i registerförfattningarna kan erbjuda.

Problem sammanhängande med begränsningsregeln och registerförfattningarnas förbud mot vissa sök begrepp

Ett tänkbart ”hål” i det nätverk av regler som ska erbjuda skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnande av handlingar är det faktum att begränsningsregeln enbart träffar potentiella handlingar. Bestämmelsen förhindrar sammanställningar av uppgifter som kan uppfattas som kränkande av de individer som uppgifterna rör. Begränsningar i rätten att t.ex. söka på vissa begrepp hindrar däremot inte färdiga elektroniska handlingar från att anses vara allmänna handlingar. Det är därför möjligt för sökanden att begära ut dessa handlingar och på egen hand göra sammanställningar. Utskriftsundantaget har hittills utgjort en manuell tröskel mot sådana intrång. Om de färdiga elektroniska handlingarna i stället lämnas ut i elektronisk form försvinner denna tröskel. Det blir då betydligt enklare att genom massuttag av

färdiga elektroniska handlingar sammanställa stora mängder uppgifter, liksom att samköra uppgifter från olika myndigheter. Eftersom en stor del av de personuppgifter som myndigheter behandlar finns samlade i färdiga elektroniska handlingar kan det därför sättas ifråga om de nuvarande begränsningarna är tillräckliga för att skydda den enskildes integritet gentemot elektroniska massuttag.

Till detta kommer att de begränsningar som nu gäller för myndigheter genom registerförfattningarna är svåra att överblicka. Det förekommer som har påpekats ovan t.ex. att ändamålsbestämmelser ”blandas” med sökbegränsningar.

Problem sammanhängande med registerförfattningarnas utlämnandebestämmelser

Nästa fråga är vilken inverkan registerförfattningarnas utlämnandereglering – i de relativt fåtal fall det alls finns en sådan reglering – kan tänkas ha.

För det fall ett förbud mot att lämna ut en handling i elektronisk form i en registerförfattning ska anses ha företräde framför en tänkt generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar elektroniskt, kommer myndigheternas skyldighet att ombesörja elektroniska utlämnanden i praktiken inskränkas till områden där det saknas registerförfattningsbestämmelser som begränsar utlämnandeformerna. Vissa egendomliga effekter skulle därmed kunna uppkomma, något kommittén återkommer till nedan.

Om å andra sidan en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte görs subsidiär till regler om utlämnandeform i registerförfattningar inställer sig frågan hur skyddet för den personliga integriteten som i dag åstadkoms genom registerförfattningarnas bestämmelser ska tillgodoses. Kommittén bedömer det för sin del som uteslutet att skapa en ordning där allmänna handlingar ska lämnas ut i elektronisk form och registerförfattningarnas utlämnandereglering inte alls ska tillåtas inverka. En sådan ordning skulle innebära att den befintliga integritetsskyddsregleringen i form av utlämnanderegler i registerförfattningarna helt skulle sättas ur spel.

Kommittén kan konstatera att det saknas en kartläggning av och överblick över samtliga nu gällande registerförfattningar. Därmed möter det också svårigheter att närmare beskriva i vilken utsträck-

ning registerförfattningarna faktiskt medför begränsningar i rätten att få ut elektroniska kopior av allmänna handlingar. Visserligen går det att identifiera sådana bestämmelser som uttryckligen reglerar utlämnandeform men det förefaller också finnas bestämmelser vars betydelse i detta hänseende är mera oklar. En analys av vilken skyddseffekt registerförfattningarna får vid införandet av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form där denna skyldighet görs subsidiär till registerförfattningarnas reglering låter sig således inte göras fullt ut.

Av väsentlig betydelse i sammanhanget är emellertid att registerförfattningar av äldre datum skapades vid en tid då det inte var aktuellt att tänka sig ett generellt elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar. Behovet av en reglering beträffande elektroniskt utlämnande torde därför över huvud taget inte ha övervägts i vissa fall. Det kan även vara på det sättet att det saknas regler även i registerförfattningar av senare datum då de tillkommit mot bakgrund av förutsättningen att utskriftsundantaget faktiskt gäller.

Ytterligare ett problem är att om registerförfattningarnas utlämnandereglering ges företräde framför en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form finns det risk att offentlighetsprincipen skiktas på ett olämpligt sätt. Rätten till papperskopior kan bara inskränkas med stöd av någon av grunderna i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Rätten till elektroniska kopior skulle däremot kunna inskränkas av bestämmelser om utlämnandeform i registerförfattningar. En sådan ordning framstår enligt kommitténs mening som mindre tillfredsställande.

En genomgång av de nuvarande registerförfattningarna visar också att vissa märkliga författningstekniska effekter skulle uppstå i vissa fall om registerförfattningarnas bestämmelser görs subsidiära till en lagstadgad skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. I 10 § lagen (2000:224) om fastighetsregister anges i första stycket som huvudregel att personuppgifter som avser inteckningar inte får lämnas ut på upptagning för automatiserad behandling. Av andra stycket följer dock att bestämmelserna i första stycket inte gäller om annat följer av lag eller annan författning. Vidare föreskrivs i tredje stycket att åtgärder som enligt första stycket inte är tillåtna ändå får vidtas, om den statliga lantmäterimyndigheten i enskilda fall finner att det finns särskilda skäl för det. Lagstiftaren har, förutom att medge undantag för det fall annat följer av lag eller annan författning, bedömt att en viss flexibilitet vad gäller formen för utlämnande är befogad. För

det fall en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar införskommer dock denna normgivningsteknik inte få avsedd effekt. Närmast till hands ligger att den ifrågavarande förbudsbestämmelsen kommer att behöva stramas upp och möjligen göras ovillkorlig.

Ytterligare ett exempel är 25 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, där det föreskrivs att enstaka uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling och att regeringen får meddela föreskrifter om att utlämnande på sådant medium får ske även i andra fall. I motiven anförts bl.a. följande (prop. 2004/05:164 s. 125 och 126).

Syftet med begränsningen till enstaka uppgifter är att ett mer omfattande eller systematiskt uppgiftsutlämnande skall vara förbehållet regeringen att besluta om. Ett helt register eller delar av ett register får således inte lämnas ut, t.ex. i form av en fil på diskett, med stöd av bestämmelsen om enstaka uppgifter. Däremot kan med stöd av den bestämmelsen några enstaka handlingar och uppgifter lämnas ut via e-post som svar på en förfrågan.

Det kan finnas anledning att fundera över hur en bestämmelse som denna skulle förhålla sig till en skyldighet att lämna ut handlingen elektroniskt. Kommittén kan konstatera att detta framstår som oklart.

Enligt kommitténs bedömning förhåller det sig således så, att registerförfattningarnas befintliga utlämnandebestämmelser sannolikt inte ger ett tillräckligt integritetsskydd vid införandet av en rätt till allmänna handlingar i elektronisk form. Endast ett fåtal registerförfattningar har uttryckliga förbud mot att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Det finns troligen många fall där ett motsvarande förbud inte har ansetts motiverat, eller helt enkelt förbisetts, men där det i mer specifika fall faktiskt inte borde ske utlämnande i elektronisk form.

Kommitténs sammantagna bedömning

Redogörelsen ovan visar sammanfattningsvis att det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten inte säkerställer en godtagbar skyddsnivå i fråga om intrång i enskildas personliga integritet vid införandet av en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Avsaknaden av ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten är starkt kopplat

till de brister som också enligt kommitténs uppfattning finns inbyggda i registerförfattningarnas reglering.

Skapandet av vissa registerförfattningar har inte föregåtts av en tillräcklig analys av förhållandet till 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Motivuttalandena är i somliga fall kortfattade och vid en jämförelse mellan olika lagstiftningsärenden delvis motsägelsefulla. Effekterna av begränsningsregeln har också visat sig svåra att överblicka, dels mot bakgrund av de varierande utformningarna av sökbegränsningsreglerna, dels mot bakgrund av senare ändringar av de i sammanhanget aktuella grundlagsreglerna. Ett skydd för enskildas personliga integritet vid en övergång till elektroniskt utlämnande kan därmed enligt kommitténs uppfattning inte heller byggas på begränsningsregeln och registerförfattningar. Begränsningar av detta slag kan dessutom delvis kringgå genom massuttag av färdiga handlingar i förening med avancerad databehandling.

Kommitténs bedömning är att inte heller sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen erbjuder ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten för att väga upp effekterna av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Kommittén återkommer med en närmare beskrivning av de brister som sekretessbestämmelsen uppvisar i avsnitt 9.2.

Frågan om elektroniskt utlämnande har utretts i flera sammanhang (se t.ex. prop. 2001/02:70 s. 27 ff.). Skyddet för den personliga integriteten har i samtliga fall stått i centrum för övervägandena. Att en generell skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte redan införts beror väsentligen på att det har varit svårt att överblicka konsekvenserna i integritetsskyddshänseende. Det har inte varit möjligt att tillfredsställande bedöma hur en sådan skyldighet skulle påverka integritetsskyddet. När frågan övervägdes senast – i samband med 2002 års grundlagsändringar – påpekade regeringen att flera remissinstanser ansåg att det krävdes en översyn av registerförfattningarna (prop. 2001/02:70 s. 28 f.).

Kommittén kan konstatera att ett införande av en lagstadgad skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, med den bristande registerförfattningsreglering som finns för närvarande, närmast skulle riskera att motverka sitt syfte. En följd skulle i stället kunna bli att berättigade krav på att uppgifter ska omfattas av sekretess ökar. Därmed skulle man riskera att få en formellt sett starkare offentlighetsprincip men som i gengäld häm-

mas av omfattande sekretess. Kommitténs uppfattning är därför att det inte med nuvarande utformning av registerlagar och förordningar finns förutsättningar för att föreslå en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Riskerna är alltför stora att ett elektroniskt utlämnande skulle medföra oacceptabla intrång i enskildas personliga integritet. Det står klart att registerförfattningarna är utformade för dagens eller gårdagens situation – inte för att balansera en huvudregel om elektroniskt utlämnande vid offentlighetsuttag.

Kommitténs bedömning är alltså att de befintliga möjligheterna att förhindra intrång i den personliga integriteten inte är tillräckliga för att på ett väl avvägt sätt balansera en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Kommittén har därför ställt sig frågan om det finns möjlighet att anpassa detta regelverk för att uppnå ett fullgott integritetsskydd vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form.

Registerförfattningarna utgör dock som påpekats tidigare en snårig samling lagar och förordningar skapade vid olika tidpunkter och utan gemensam begreppsapparat. Det finns registerförfattningar där frågan om behovet av reglering av ett elektroniskt utlämnande av information inte alls har övervägts. Endast ett fåtal registerförfattningar uttrycker förbud för myndighet att lämna ut allmän handling i elektronisk form. Införs en generell skyldighet att lämna ut allmän handling i elektronisk form, där erforderliga begränsningar avses följa av registerförfattningar, torde därför en omfattande översyn behöva göras av registerförfattningarna för att bereda ett genomtänkt skydd för den personliga integriteten. En skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form som skulle bygga på en uppdatering av registerförfattningsbeståndet skulle därför kräva en omfattande översyn av det nuvarande regelverket. En sådan översyn vore ett synnerligen omfattande projekt som är helt omöjligt för kommittén att genomföra inom sitt utredningsuppdrag.

8.7 Övriga tänkbara alternativ

Sammantaget bedömer alltså kommittén att det nuvarande skyddet för den personliga integriteten i form av framför allt sökbegränsningar och utlämnandebestämmelser i registerförfattningar inte är tillräckligt vid införandet av en generell rätt till allmänna handlingar

i elektronisk form och att det saknas förutsättningar att nu föreslå sådana förändringar som skulle kunna åtgärda de rådande bristerna.

Frågan blir då vilka alternativa former av reglering som står eller skulle kunna stå till buds för att åstadkomma ett utökat elektroniskt utlämnande med ett bibehållet skydd för den personliga integriteten. Nedan lämnas en redogörelse för de tänkbara alternativa vägar att balansera ett elektroniskt utlämnande som kommittén – utifrån de riktlinjer som anges i kommittédirektiven – anser sig ha haft anledning att närmare överväga.

Kommittén har på ett tidigt stadium avfärdat alternativet att kräva att mottagaren av en elektronisk allmän handling inte ska få lov att sprida handlingen vidare – ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar med ”förbehåll”. Anledningen är att en sådan ordning skulle gå stick i stäv med det som i dag är utgångspunkten, nämligen att mottagaren av uppgifterna ska få använda dessa som han eller hon vill utan att myndigheten ska tillåtas påverka detta. Dessutom skulle ett utlämnande med förbehåll inkräkta på rätten för sökanden att vara anonym vid kontakter med myndigheten.⁴

8.7.1 Införandet av ett notifieringsförfarande

Bedömning: Enligt kommitténs mening är nackdelarna med ett notifieringsförfarande betydande. Kommittén förordar således inte införandet av ett notifieringsförfarande.

En tanke kommittén har prövat är om det går att kombinera en rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form med ett notifieringsförfarande i vissa fall för den som fått ut en allmän handling i elektronisk form. Mottagaren av den elektroniska kopian skulle med ett notifieringsförfarande t.ex. vara skyldig att underätta dem vars personuppgifter berörs genom att han eller hon samkör eller på annat sätt bearbetar utlämnade personuppgifter på ett sätt som skulle kunna innebära intrång i den personliga integriteten.

Man kan knappast tänka sig en generell notifieringsskyldighet utan ett sådant system skulle i första hand vara tänkt att träffa ageranden i en gråzon där man kan tänka sig att sökanden t.ex.

⁴ Vid utlämnanden av information på sätt som faller utanför området för offentlighetsprincipen, t.ex. till följd av uppdragsverksamhet, så kan myndigheten dock föreskriva villkor för hur uppgifterna får användas.

samkör elektroniskt utlämnade uppgifter. Kommitténs bedömning är emellertid att det torde vara omöjligt att i författningstext precisera i vilka situationer sökanden i så fall skulle ha en skyldighet att underrätta de vars personuppgifter behandlas. Dessutom bör det vid massuttag av information bli både arbetskrävande och kostsamt att upprätthålla ett krav på att notifiera de enskilda som berörs. Därtill kommer att ett notifieringsförfarande förutsätter att det finns adresser att tillgå till dem vars personuppgifter berörs. Kommittén bedömer även att det skulle möta problem att kontrollera att ett notifieringssystem verkligen efterlevs.

Sammantaget anser således kommittén att införandet av ett notifieringsförfarande inte är en framkomlig väg.

8.7.2 En sektoriell skyldighet att lämna ut elektroniska kopior

Bedömning: Enligt kommitténs åsikt överväger nackdelarna med införandet av en sektoriell skyldighet att lämna ut elektroniska kopior av allmänna handlingar fördelarna med en sådan ordning. Kommittén förordar därför inte införandet av en sektoriell skyldighet att lämna ut elektroniska kopior av allmänna handlingar.

Ett annat tänkbart alternativ för att reglera ett utökat elektroniskt utlämnande med ett bibehållet skydd för den personliga integriteten skulle kunna vara att identifiera vissa ärendekategorier eller myndighetsområden där en skyldighet bör införas att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. En generell rätt att få ut elektroniska kopior skulle t.ex. kunna införas, förutsatt att den efterfrågade handlingen inte innehåller personuppgifter. Även i andra fall där det står klart att det inte finns några som helst risker för den personliga integriteten med ett elektroniskt utlämnande skulle det kunna införas en sådan skyldighet. Som ett exempel kan tas uppgifter ur den val- och folkomröstningsdatabas som förs av Valmyndigheten. I databasen får uppgifter behandlas om bl.a. personer som är kandidater i val, uppgifter om personnummer, namn, adress, folkbokföringsort, medborgarskap och partibeteckning får förekomma. Det är alltså i och för sig fråga om personuppgifter och dessutom sådana som i andra sammanhang skulle

betraktas som känsliga. Måhända skulle uppgifter ur detta register ändå kunna lämnas ut elektroniskt eftersom de ifrågavarande personuppgifterna – sedda i sitt sammanhang – kan betraktas som tämligen harmlösa. På samma sätt skulle kanske de myndigheter kunna identifieras som inte alls hanterar personuppgifter och där en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form således inte skulle innebära ökade risker för integritetsintrång.

Mot något av de ovan angivna alternativen med en partiell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form talar dock de inte obetydliga svårigheterna med att identifiera vad som utgör en personuppgift, vilka myndigheter som hanterar och inte hanterar personuppgifter, när hanteringen av personuppgifter inte medför risker för integritetsintrång m.m. Därtill kommer att en ordning knuten till en i dag given myndighetsorganisation kan komma att behöva ändras så snart en myndighets uppdrag förändras, då nya myndigheter skapas osv. Enligt kommitténs bedömning finns det sammantaget inga lämpliga sätt att i författning dra sådana gränser som skulle behövas för införandet av en ordning av aktuellt slag. Kommitténs förordar således inte en ordning där myndigheter ska vara skyldig att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form endast inom vissa ärendekategorier eller myndighetsområden.

8.7.3 En avgränsning av skyldigheten att lämna ut elektroniska kopior till uttag under en viss storlek

Bedömning: Enligt kommitténs mening finns det tydliga nackdelar med en avgränsning genom storleken på uttaget. Kommittén förordar därför inte införandet av ett sådant alternativ.

Ett av problemen med en lagfäst rätt till elektroniska kopior av allmänna handlingar är att andelen massuttag av personuppgifter kan antas komma att öka och därmed riskerna för att uppgifterna behandlas och sprids på ett integritetskränkande vis. Om massuttag av personuppgifter i elektronisk form kunde förhindras genom att endast enskilda personuppgifter fick lämnas ut i sådan form skulle detta måhända utgöra ett tillräckligt skydd för enskildas personliga integritet. Uttrycket enskilda personuppgifter skulle dock med en

sådan lösning behöva identifieras så att regeln blev praktiskt möjlig att tillämpa.

Frågan om att begränsa rätten att få ut uppgifter i elektronisk form till uttag under en viss storlek var uppe för diskussion redan på 1980-talet i Data- och offentlighetskommitténs betänkande (SOU 1988:64 s. 108 f.). Data- och offentlighetskommittén föreslog att en myndighet skulle vara skyldig att lämna ut en stor mängd upptagningar för ADB i form av utskrift bara om ett sådant uttag ändå skulle ske för eller var förberett för myndighetens egen verksamhet. Departementschefen framhöll dock att det fanns anledning att tro att många myndigheter redan i den egna verksamheten använder sina register för vissa massuttag, dvs. de kan göras med rutinbetonade åtgärder. Departementschefen pekade även på problemet med att avgöra vad som är en stor mängd upptagningar (prop. 1990/91:60 s. 45). Senare påpekade även Datalagskommittén att den av Data- och offentlighetskommittén föreslagna metoden att utesluta uttag av en viss storlek från offentlighetsprincipen inte synes framkomlig för att komma åt de ovan beskrivna problemen. Enligt Datalagskommittén var det nästintill omöjligt att göra en avgränsning utifrån storleken på uttaget. Vidare anmärkte Datalagskommittén att det inte endast är mängden uppgifter som är det intressanta i sammanhanget, utan även vilken typ av uppgifter som efterfrågas. Datalagskommitténs slutsats var att det var ogörligt att utifrån storleken på offentlighetsuttaget särbehandla massuttagen med en bibehållen offentlighetsprincip (SOU 1997:39 s. 545).

Kommittén instämmer i de synpunkter som förts fram av Datalagskommittén. Ytterligare ett skäl mot att sätta en begränsning på storleken av offentlighetsuttaget är att detta skulle försvåra spridningen av samhällsnyttig information. Sammantaget anser kommittén därför att det inte är lämpligt att skapa en reglering som utesluter uttag av allmänna handlingar över en viss storlek.

8.7.4 Ett särskilt sekretesskydd vid utlämnande av personuppgifter

Bedömning: Enligt kommitténs uppfattning är nackdelarna med ett sekretessalternativ betydande. Kommittén förordar därför inte en sekretesslösning.

Ytterligare ett alternativ för att uppnå ett adekvat skydd för den personliga integriteten vid införandet av en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form skulle kunna vara att införa ett särskilt sekretessskydd vid utlämnande av personuppgifter – dvs. att genom sekretess garantera integritetsskyddet vid en rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Ett sådant system skulle då behöva bygga på tanken att uppgifter (förutsatt att de är lagrade i elektronisk form) som annars är offentliga – och som alltså vid begäran ska lämnas ut på papperskopia – ändå, i sin helhet eller delvis, skulle omfattas av sekretess om de begärs ut i elektronisk form.

Detta skulle rimma påfallande illa med hur sekretessreglerna annars är uppbyggda och starka invändningar kan resas mot en sådan lösning från principiella utgångspunkter. Den prövning som normalt sker handlar om risken för skada om en viss uppgift lämnas ut eller inte, inte om det sätt på vilket detta ser.

Det kan vidare inte uteslutas att ett utökat sekretessskydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som skulle förebygga sådana intrång i enskildas personliga integritet som kan förväntas följa av ett elektroniskt utlämnande riskerar att indirekt komma att förhindra utlämnanden av personuppgifter i form av utskrifter m.m. Det finns alltid en beaktansvärd risk för smittoeffekter vid inskränkningar av handlingsoffentligheten.

Till detta ska läggas betydande praktiska svårigheter. Sekretessbestämmelsen skulle för det första få utformas så att den träffade samtliga de uppgifter som inte bör lämnas ut elektroniskt – en sekretess för alla sådana uppgifter som kan sägas bli känsliga just därför att de riskerar att lämnas ut i elektronisk form. För att åstadkomma detta skulle för det första en genomgång behöva göras av alla de slag av uppgifter som kan tänkas bli föremål för elektroniskt utlämnande men där sekretess ändå skulle hindra detta. Frågan är om det låter sig göra att konstruera en regel som täcker in detta område på ett adekvat vis. Därtill kommer att bestämmelsen rimligen skulle behöva ges en ytterst vid tillämpning, betydligt vidare än nuvarande sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Att reglera frågan ”sektorsvis” genom ändringar i alla olika befintliga sekretessregler är knappast görligt.

Enligt kommitténs bedömning skulle en sekretessbestämmelse av den art som skulle krävas vara principvidrig och bli svårtillämpad. Bestämmelsen skulle behöva ges ett ytterst omfattande tillämpningsområde och därmed riskera att medföra smittoeffekter.

Redan en risk för att en sådan bestämmelse skulle kunna leda till att området för allmänhetens insyn totalt sett minskar gör enligt kommitténs mening att denna lösning inte ter sig som en framkomlig väg.

8.7.5 Syftesprövning av uttag av allmänna handlingar i elektronisk form

Bedömning: Enligt kommitténs bedömning finns det tydliga nackdelar med en syftesprövning. Kommittén förordar därför inte införandet av en sådan prövning.

Kommittén har övervägt om ett annat alternativ skulle kunna vara att skapa en allmänt formulerad regel om att myndigheten ska ha rätt att syftespröva offentlighetsuttag för att på så sätt kunna motverka negativa följder för den personliga integriteten genom införandet av en skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form. Syftesprövningen skulle då framför allt aktualiseras i samband med en begäran om massuttag. En ordning med en syftesprövning förutsätter dock för sin praktiska tillämpning att det klarläggs vilka syften som inte ska anses förenliga med ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar. För det fall elektroniskt utlämnande t.ex. inte skulle få ske då uttag görs i kommersiella syften, men däremot för det fall syftet är forskningsändamål eller undersökande journalistik skulle myndigheten vid varje framställd begäran om att få ta del av en allmän handling behöva fråga sökanden om syftet med uttaget.

Kommitténs uppfattning är att en regel som innebär att offentlighetsuttag ska syftesprövas inte bör komma ifråga redan av det skälet att ändamålet med offentlighetsuttaget normalt inte får efterfrågas. Därtill kommer att det inte utan ett visst inslag av generalisering låter sig göras att precisera vilka syften som ska vara förenliga med en rätt att få ut en större mängd allmänna handlingar i elektronisk form. En syftesprövning skulle även innebära inskränkningar i rätten för sökanden att vara anonym. En syftesprövning skulle således principiellt sett vara en lösning som inte är att förorda mot bakgrund av grundläggande principer på offentlighetens område.

8.7.6 Tekniska begränsningar

Bedömning: Enligt kommitténs mening är nackdelarna med att införa tekniska begränsningar betydande. Kommittén förordar därför inte en sådan lösning.

Kommittén har vidare ställt sig frågan i vilken mån införandet av tekniska begränsningar hos myndigheten kan påverka den rättsliga bedömningen av i vilken mån myndigheten är skyldig att lämna ut ett efterfrågat material.

Redan i dag kan en sökande nekas att få ut en sammanställning av uppgifter från en myndighet med motiveringen att det inte går att göra den tillgänglig med rutinbetonade åtgärder, något som alltså är avhängigt den enskilda myndighetens tekniska kapacitet. Med en ordning där myndigheter skulle ha en generell skyldighet att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form kvarstår faktum att vad som faller inom rutinbetonade åtgärder hos en viss myndighet har att göra med just den myndighetens tekniska kapacitet. Tillämpningen av kravet på att sammanställningen kan göras med rutinbetonade åtgärder blir alltså beroende av vilka tekniska hjälpmedel som myndigheten utnyttjar och vilka åtgärder för överföring i läsbar eller annars uppfattbar form som anses vara rutinbetonade för just den berörda myndigheten. Denna reglering styrs av informationstekniken och dess utveckling.

Om en myndighet av integritetsskyddsskäl vill införa en teknisk begränsning som avser potentiella handlingar måste åtgärden alltså skapa ett sådant faktiskt hinder mot att göra handlingen tillgänglig att hindret inte kan undanröjas med rutinbetonade åtgärder. Det skulle därmed exempelvis vara möjligt för en myndighet att utforma t.ex. söksystem som ger tillgång till databaser på sådant sätt att endast vissa sökningar är genomförbara. Däremot får en sådan ordning inte strida mot den s.k. likställighetsprincipen. Det får i princip inte vara några skillnader mellan myndigheternas tekniska tillgång till information och allmänhetens. Systemen får med andra ord inte utformas så att de begränsar den tekniska tillgången endast vid enskilds begäran om utlämnande av handling.

Beträffande färdiga elektroniska handlingar är området för tekniska begränsningar än mindre eftersom kravet på rutinbetonade åtgärder inte gäller för denna kategori av handlingar. För att

färdiga elektroniska handlingar ska anses vara omfattade av en teknisk begränsning krävs därför längre gående hinder eftersom det för färdiga handlingar endast gäller att en sådan handling enligt 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen anses förvarad hos myndighet om handlingen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Oavsett vilka tekniska begränsningar en myndighet sätter upp är alltså färdiga elektroniska handlingar att anse som allmänna om myndigheten – förenklat uttryckt – på något sätt kan få tillgång till dem.

Sammantaget bedömer kommittén att det inte är ändamålsenligt att med hjälp av tekniska begränsningar försöka skapa ett skydd för enskildas personliga integritet i samband med elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar. Utrymmet för tekniska begränsningar är snävt och tolkningen av vad som utgör en sådan begränsning blir beroende av bl.a. nivån på myndighetens tekniska hjälpmedel och myndighetspersonalens förmåga. Utrymmet för att göra sådana begränsningar utifrån vad som utgör rutinbetonade åtgärder är dessutom inskränkt till potentiella handlingar. Ett fullgott skydd för enskildas personliga integritet, vid en övergång till elektroniskt utlämnande, kan därmed enligt kommitténs uppfattning knappast ges genom tekniska begränsningar.

Kommittén är vidare av den uppfattningen att det möter principiella hinder mot att förespråka ett alternativ för att balansera en ordning med utökat elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar som riskerar att leda till införandet av ineffektiva tekniska system. En myndighet ska enligt 4 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar ordna den automatiserade behandlingen av uppgifter med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar. En myndighet ska härvid särskilt beakta att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar. En myndighet bör alltså inte söka tillgodose behovet av integritetsskydd genom att utforma sina system så att sökningar försvåras.

8.7.7 Avgiftssättning som en spärr mot "olämpliga" uttag

Bedömning: I den mån det alls är möjligt med ett system med "straffavgifter" är nackdelarna med ett sådant system tydliga. Kommittén förordar därför inte införandet av ett sådant system.

Slutligen har kommittén övervägt om avgiftssättning kan vara ett alternativ för att reglera ett utökat elektroniskt utlämnande med ett bibehållet skydd för den personliga integriteten.

Det är troligt att intresset för massuttag av information hos myndigheter blir mindre om kostnaden för uttaget kan relateras till informationsmängden som begärs ut. Frågan gäller om det är möjligt att balansera en ordning med en skyldighet för myndigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form med en progressiv avgiftssättning som i praktiken kommer att förhindra stora uttag av information, eller, annorlunda uttryckt, om "straffavgifter" vid massuttag i elektronisk form skulle kunna fungera som ett integritetsskydd. Avgiften skulle i så fall behöva vara så hög att den hade en avhållande och styrande effekt och minskade benägenheten att göra massuttag av information i elektronisk form.

Inledningsvis bör emellertid den frågan ställas om en sådan progressiv avgiftssättning är förenlig med kraven i PSI-direktivet. PSI-direktivet förespråkar att villkoren för tillhandahållande av information ska vara icke-diskriminerande. Det är enligt kommitténs mening tveksamt om det är förenligt med direktivet att ta ut höga "straffavgifter" vid stora uttag av elektronisk information medan vanlig tariff skulle gälla vid motsvarande uttag av pappersutskrifter. Även om det finns utrymme enligt direktivet för differentierade avgifter för kommersiellt i förhållande till icke-kommersiellt vidareutnyttjande torde det strida mot PSI-direktivet att ta ut avgifter för att på så sätt förhindra att informationen används för bl.a. kommersiellt bruk. Å andra sidan ska inte PSI-direktivet inverka på nationella regler till skydd för den personliga integriteten. Om "straffavgifter" införs enbart i integritetsskyddssyfte så skulle man därför möjligen kunna bortse från direktivets krav. Det finns dock problem med ett sådant resonemang. För en myndighet som t.ex. SMHI som till i stort sett ingen del har allmänna handlingar med personuppgifter måste man kanske fullt ut iaktta PSI-direktivets krav medan exempelvis Lantmäteriet, som har en stor andel personuppgifter i sina allmänna handlingar, skulle

kunna bortse från direktivet med hänvisning till att det handlar om persondataskydd.

Offentlighetsprincipen förutsätter att den som så önskar ska kunna få del av allmänna handlingar på stället utan någon som helst kostnad. Myndigheten kan alltså inte betinga sig någon avgift för vad det kostar att ta fram uppgifterna till besökaren. Kostnaden för att ta fram handlingen, bedöma om det är en allmän handling och om uppgifterna omfattas av sekretess, får myndigheten stå för själv. Av detta följer att de avgifter som får tas ut för utlämnande av en papperskopia av den allmänna handlingen inte kan sättas högre än vad som motsvarar kostnaden för den hantering som tillkommer. Dagens avgifter för utskick av kopior och avskrifter har därför bestämts så att de endast ska motsvara myndigheternas kostnader för papper och visst kopieringsslitage, plus porto. Vad beträffar allmänna handlingar i elektronisk form gäller enligt dagens regelverk att avgifter under vissa förutsättningar kan tas ut men bara inom ramen för full kostnadstäckning. Att mot den bakgrunden införa ett system som innebär att ett utlämnande över en viss storlek plötsligt skulle utlösa en avgiftssättning byggd på helt andra principer, nämligen att avgiften ska vara så pass hög att den sökande avstår från att utöva sin rätt vore i hög grad principvidrigt.

Enligt kommitténs mening finns det skäl som talar för att elektroniskt utlämnande av information allmänt sett inte bör beläggas med avgifter som motsvarar vad som i dag ska tas ut för motsvarande utskrifter på papper. Kommittén återkommer till detta. Det är mot den bakgrunden inte tilltalande med en starkt progressiv avgiftssättningsmodell där det skulle gälla höga ”straffavgifter” för omfattande elektroniska uttag av allmänna handlingar medan mer blygsamma sådana uttag normalt skulle vara avgiftsfria.

Av avgörande betydelse är emellertid att man med ett straffavgiftssystem i praktiken skulle få en ordning där det i viss mån blir en ekonomisk fråga om sökanden kan utnyttja sin rätt enligt offentlighetsprincipen eller inte. Ett system med progressiv avgiftssättning för elektroniska kopior kan vidare sägas innebära att man delvis ”säljer ut” skyddet för den personliga integriteten till den som har råd att betala. Detta är från principiella utgångspunkter knappast acceptabelt.

Sammantaget menar kommittén att det ur flera perspektiv framstår som olämpligt – i den mån det ens är möjligt – att använda avgiftssättningen som en spärr för att balansera en utökad offentlighetsprincip.

8.8 Kommitténs bedömning och förslag

Kommittén har ovan bedömt att det inte i dagsläget – med upprätthållandet av ett fullgott skydd för den personliga integriteten – går att införa en generell skyldighet i lag att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Inte heller har kommittén funnit det lämpligt att föreslå att det ska införas en eller flera bestämmelser innebärandes en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inom vissa utpekade verksamheter, avseende vissa handlingsslag eller annars i begränsad omfattning utifrån i lag angivna gränser. Kommittén har också prövat men avfärdat andra lösningar. Kommittén bedömer i stället att det som i nuläget bäst gynnar offentlighetsprincipen är en ordning med elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar i den mån det är förenligt med de krav på skydd för enskildas personliga integritet som bör ställas. Enligt kommittén bör det därför i lag införas en generell rätt till allmänna handlingar i elektronisk form, förutsatt att det inte är olämpligt. Lämplighetsbedömningen ska framför allt ta sikte på integritetsskyddsaspekter.

I avsnitt 8.8.1 lämnas en redogörelse för övervägandena bakom kommitténs förslag. Därefter i avsnitt 8.8.2 redogör kommittén närmare för de överväganden som kan uppkomma i samband med att myndigheten ska bedöma om ett utlämnande av en allmän handling i elektronisk form är lämpligt. Slutligen i avsnitt 8.8.3 diskuteras en annan fråga, nämligen behovet av tekniska begränsningar att kunna bearbeta innehållet i en utlämnad handling.

8.8.1 En regel om elektroniskt utlämnande om det inte är olämpligt

Bedömning och förslag: Det långsiktiga målet bör vara att myndigheterna bör ha en i lag reglerad skyldighet att, i den mån det inte finns särskilda förbud mot det i lag eller förordning, lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om sökanden så önskar. En sådan reglering kan dock inte införas förrän en grundlig genomgång och bearbetning har genomförts av samtliga registerförfattningar.

Under mellantiden bör det vara föreskrivet i lag att en myndighet ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form om det inte är olämpligt.

Behovet av en lagreglering

En utgångspunkt för kommitténs överväganden är att det långsiktiga målet bör vara att myndigheterna, som en naturlig del i det digitaliserade samhället, bör ha en i lag reglerad skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om sökanden så önskar. Men detta kan alltså inte ske förrän en grundlig genomgång och bearbetning har genomförts av samtliga i dag gällande registerförfattningar. Det är ett mycket omfattande arbete som lär komma att ta tid. Frågan blir då vad som bör gälla under mellantiden.

Kommittén har konstaterat att det redan i dag sker ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar i inte obetydlig omfattning. Vissa myndigheter har ordnat sina system så att brukarna styrs mot att beställa kopior i elektronisk form snarare än i pappersform eftersom detta är enkelt och kostnadseffektivt. Det kan antas att den tekniska utvecklingen kommer att bidra till den utvecklingen. På sikt lär ofta efterfrågat material kunna lämnas ut mer eller mindre automatiskt genom att sökanden via webbplatser ges tillträde till relevanta handlingar och därmed kan hämta hem dem själv utan att myndigheten behöver göra några särskilda insatser. Men det finns samtidigt myndigheter som av olika skäl inte uppmuntrar elektroniskt utlämnande, oavsett handlingarnas karaktär. Det kan finnas olika förklaringar till detta men det står klart att en väsentlig orsak är att det tycks råda viss osäkerhet om vad som gäller på området. Man är klar över att det i dagsläget inte finns någon skyldighet att på begäran lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form men man är inte alltid lika klar över vilka regler som kan ha betydelse i sammanhanget utöver detta. Det gäller framför allt vilken betydelse personuppgiftslagen har. Kommittén tycker sig se att osäkerheten rörande detta är förhållandevis utbredd. Det är också tydligt att man inte alltid gör klart för sig om det sökanden begär är ett uttag enligt offentlighetsprincipen eller något annat. Det förekommer att myndigheter med automatik betraktar en begäran om att få ut något i elektronisk form som en begäran om utlämnande av uppgifter enligt relevant registerlagstiftning eftersom det inte finns någon sådan rätt enligt tryckfrihetsförordningen. Detta är enligt kommitténs mening inte tillfredsställande.

Enligt gällande rätt finns enbart bestämmelsen i förordningsform om att statliga myndigheter får lämna ut handlingar elektroniskt om det är lämpligt (se 10 § förordningen [2003:234] om tiden

för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.) samt föreskriften i 6 § tredje stycket förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter vilken stadgar att statliga myndigheter på begäran får lämna ut information elektroniskt, om det är möjligt och lämpligt.

Kommittén föreslår att det ska införas en regel i lag som föreskriver en rätt till att få ut allmänna handlingar i elektronisk form förutsatt att detta inte är olämpligt. På så sätt åstadkommer man dels en väsentligt ökad medvetenhet om att det är fullt möjligt – och ofta avgjort enklast, billigast och snabbast – att lämna ut handlingar i elektronisk form, dels görs det klart att en sökande inte kan anses avstå från rätten att få ut uppgifter med stöd av tryckfrihetsförordningen bara därför att han eller hon vill ha ut uppgifter i elektronisk form. Vidare innebär en sådan lagregel att alla sådana organ som omfattas av offentlighetsprincipen har att tillämpa den, dvs. inte bara statliga myndigheter utan även kommuner och landsting, kommunala bolag, sådana privaträttsliga organ som enligt bilagan till offentlighets- och sekretesslagen omfattas av offentlighetsprincipen m.fl. Kommittén ser alltså betydande fördelar med en sådan regel. Samtidigt är det ett inte oväsentligt steg på vägen mot en fullt genomförd ”elektronisk offentlighetsprincip”. Förutsatt att den av kommittén efterlysta översynen av registerförfattningarna genomförs bör det i ett senare skede övervägas om inte förutsättningar finns att återigen överväga ett avskaffande av utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen.

Med kommitténs förslag kommer alltså huvudregeln för både statliga och kommunala myndigheter och organ vara att allmänna handlingar ska lämnas ut i elektronisk form om sökanden begär det och det inte finns särskilda förbud mot det eller omständigheter som gör att det framstår som olämpligt. Med kommitténs förslag bör även vissa av de problem som i dag är förknippade med tillämpningen av registerförfattningarna komma att minska. Exempelvis bör det inte finnas samma utrymme som i dag för att tolka utlämnandebestämmelser i registerförfattningar motsatsvis.

Närmare om bestämmelsens utformning m.m.

Redan i dag följer alltså av 10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. att domstolar och andra statliga myndigheter får lämna ut handlingar elektroniskt, om det är lämpligt (se vidare avsnitt 2.6.3). Den bestämmelsen infördes i samband med 2002 års ändringar av tryckfrihetsförordningen. I förarbetena till nämnda ändringar uttalade regeringen att det var högst otillfredsställande att vissa myndigheter, enligt vad som framkommit, hade fattat principbeslut om att över huvud taget inte lämna ut handlingar i elektronisk form (prop. 2001/02:70 s. 34). I många fall torde det enligt regeringen i själva verket stå klart för en myndighet att ett utlämnande i elektronisk form inte medför risk för integritetsintrång.

Det står dock klart att den ovan nämnda bestämmelsen inte i alla delar har haft den avsedda effekten. Enligt kommitténs mening bör därför kraven skärpas, inte bara genom att regeln ska framgå av lag utan också genom att huvudregeln ska vara elektroniskt utlämnande om det inte är olämpligt. Vid olämplighetsbedömningen torde det i första hand handla om att beakta integritetsaspekter vid valet av utlämnandeform, en fråga som kommittén återkommer till i avsnitt 8.8.2.

Kommitténs förslag medför att rätten att efter en lämplighetsbedömning få ut elektroniska handlingar i elektronisk form kommer att komplettera den grundlagsfästa rätten att få ut allmänna handlingar i pappersform. Myndigheterna blir enligt lag skyldiga att i samtliga fall där elektroniskt utlämnande begärs av elektroniskt lagrade allmänna handlingar ta ställning till en sådan begäran.

Vidare innebär kommitténs förslag att om det följer av en registerförfattning att den ifrågavarande handlingen inte får lämnas ut i elektronisk form ska detta förbud gälla. Följer det däremot av registerförfattningen att handlingen får lämnas ut i elektronisk form kan man i normalfallet knappast komma fram till att det ändå skulle vara olämpligt att så sker. Det är dock möjligt att tänka sig situationer där det skulle kunna möta hinder mot att handlingen – trots medgivandet i registerförfattningen – lämnas ut i elektronisk form. Kommittén återkommer till denna fråga.

Även om det är fråga om en lämplighetsbedömning anser kommittén att den nu föreslagna regleringen ger myndigheterna bättre förutsättningar jämfört med i dag att göra en bedömning av om en elektroniskt lagrad allmän handling ska lämnas ut i elektronisk

form. Utgångspunkten blir nämligen med kommitténs förslag att så ska ske.

Beträffande eventuella farhågor om att en ordning med en lämplighetsbedömning skulle medföra ökat inslag av skönsmässig bedömning kan följande invändas. Redan i dag bygger systemet med utlämnande av allmänna handlingar på att – i första hand – den enskilde tjänstemannen hos myndigheten prövar om uppgifter i en hos myndigheten förvarad allmän handling omfattas av sekretess enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessbestämmelserna kan vara utformade med skaderekvisit som innebär att man måste göra individuella bedömningar. Sådana bedömningar förekommer alltså redan i dag.

Kommitténs förslag innebär ingen utökning av skyldigheten att lämna ut personuppgifter i elektronisk form och bedöms därmed inte komma i konflikt med befintliga regelverk som syftar till skydd för den personliga integriteten, däribland dataskyddsdirektivet.

Rätten att överklaga beslut om utfående av allmän handling regleras i grundlag (2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen). Det är bara om en myndighet avslår en begäran om att få ta del av en handling eller lämnar ut den med förbehåll som sökanden har rätt att överklaga. Av detta följer att en myndighets ställningstagande beträffande frågan om sättet för utlämnande inte går att överklaga särskilt. Så länge beslutet inte innebär att sökanden betagits sin rätt enligt tryckfrihetsförordningen att alls ta del av en allmän handling anses beslutet inte gå sökanden emot i den meningen att han eller hon enligt 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen har rätt att överklaga det (se RÅ 2008 not 72). Om en sökande erbjuder en papperskopia av en handling men nekas att få ut handlingen i elektronisk form har han alltså inte rätt att överklaga beslutet.

Bestämmelsens placering

Den av kommittén föreslagna bestämmelsen bör placeras i 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen som handlar om utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, överklagande, m.m. Kommittén menar att den nya bestämmelsen om utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form bör införas direkt efter den nuvarande 3 § i det inledande avsnittet i 6 kap. som behandlar just utlämnande av allmän handling.

Myndigheten bör disponera över formatfrågan

Även om en myndighet lämnar ut en allmän handling i elektronisk form är detta ointressant för den enskilde om utlämnandet sker på ett sådant sätt att han eller hon inte kan ta emot uppgifterna eller få fram dem i läsbart skick. Kraven på standardisering av data ökar hela tiden i samhället. Det förekommer dock fortfarande vissa hinder vid överföring av elektronisk kommunikation som är för- anledda av att man använder olika programvaror. Kommittén anser emellertid inte att det är realistiskt att kräva att myndigheten ska lämna ut allmänna handlingar i ett visst format. Det kan inte krävas att myndigheten köper in nya programvaror för att kunna lämna ut uppgifter i elektronisk form.

Å andra sidan finns det skäl att kräva att i den mån det är möjligt myndigheterna bör tillmötesgå sökandens önskemål om att få ut handlingen i ett visst fysiskt eller logiskt format. Med fysiskt format avses mediet för utlämnandet (diskett, e-post m.m.). Ett önskemål om ett logiskt format kan t.ex. utgöras av en begäran att få uppgifterna som en fil i ett specifikt ordbehandlingsprogram. I den mån myndigheten med en enkel åtgärd (t.ex. en konvertering som kan utföras enkelt) kan tillmötesgå en begäran om att uppgifter ska lämnas ut i ett format som passar sökanden är det rimligt att detta tillgodoses. Ett sådant förhållningssätt bör även öka möjligheten för personer med funktionsnedsättningar att kunna ta del av den allmänna handlingen.

Det kan inte heller vara aktuellt att införa en rätt för sökanden att kräva att myndigheten ska använda den utrustning som sökanden tillhandahåller för att möjliggöra ett elektroniskt utlämnande. Av säkerhetsskäl vore inte en sådan rätt lämplig. En förutsättning för att det ska finnas en skyldighet för myndigheten att lämna ut handlingen i elektronisk form är därför att begäran kan effektueras med myndighetens egen tekniska utrustning.

8.8.2 Närmare om bedömningen av när det är olämpligt att lämna ut handlingar i elektronisk form

Enligt kommitténs bedömning bör det – bl.a. mot bakgrund av det redan i dag utbredda utlämnandet av allmänna handlingar i elektronisk form – i många fall stå tämligen klart att myndigheten har att lämna ut en elektroniskt lagrad allmän handling i elek-

tronisk form när så sökanden önskar. I de fall den ifrågavarande handlingen t.ex. inte innehåller några personuppgifter bör det normalt inte möta några hinder att lämna ut handlingen i elektronisk form. Även då den efterfrågade handlingen i och för sig innehåller personuppgifter bör det finnas ett ganska omfattande utrymme för sökanden att få ut handlingen i elektronisk form. Trots förekomsten av personuppgifter kan myndigheten mycket väl göra bedömningen att det inte är olämpligt att handlingen lämnas ut i elektronisk form.

Kommittén har ovan berört varför den inte anser att en syftesprövning bör komma ifråga för att avgöra när ett elektroniskt utlämnande av en allmän handling kan ske. Detta innebär att det vid bedömningen av om det är olämpligt att lämna ut en viss handling i elektronisk form så ska det i princip inte spela någon roll till vem eller varför utlämnandet ska ske. Å andra sidan måste myndigheten ha rätt att beakta samtliga de omständigheter som på ett eller annat sätt är kända för myndigheten. Bedömningen ska dock normalt ta sin utgångspunkt i uppgifternas karaktär.

Kravet på att det inte ska vara olämpligt att handlingen lämnas ut i elektronisk form syftar framför allt på att myndigheten ska överväga effekterna av ett elektroniskt utlämnande för upprätthållandet av skyddet för enskildas personliga integritet. Det kan därmed normalt antas finnas skäl för myndigheten att överväga integritetsskyddsaspekter då en handling innehåller personuppgifter. Det kan t.ex. vara olämpligt att lämna ut en handling i elektronisk form om det finns regler i myndighetens registerförfattning som indikerar att den aktuella uppgiften eller handlingen bör omgärdas av en viss försiktighet. Det kan exempelvis gälla särskilda gallringsregler för vissa uppgifter som indikerar att de är i viss mening känsliga. Vidare kan det röra sig om sådana handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av förbud mot att använda vissa sökbegrepp. Omfattningen av personuppgifter kan naturligtvis också vara utslagsgivande. Är det t.ex. fråga om massuttag kan det finnas skäl att närmare överväga lämpligheten av ett utlämnande i elektronisk form. Det kan även beroende på omständigheterna också vara olämpligt att lämna ut en handling i elektronisk form som myndigheten fått tillgång till genom direktåtkomst hos en annan myndighet.

Utöver integritetsskyddsaspekter kan det finnas andra faktorer som talar mot att lämna ut den allmänna handlingen i elektronisk form. Det kan vara faktorer som säkerhetsaspekter och tekniska

eller praktiska faktorer som talar mot ett elektroniskt utlämnande i det specifika fallet. Kommitténs mening är således att även andra hänsyn än de kopplade till integritetsskyddet ska beaktas vid bedömningen av om ett elektroniskt utlämnande är lämpligt eller inte.

Det kan t.ex. finnas situationer där det är tveksamt om säkerhetsaspekter på ett elektroniskt utlämnande kan anses beaktade genom befintliga sekretessregler eller regler i registerförfattningar. Gällande regler kan många gånger antas vara utformade mot den bakgrunden att myndigheter i princip saknar skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Om det finns sådana tveksamheter bör handlingen inte lämnas ut som en elektronisk kopia. Även volymen av det som begärs ut kan indikera att det kan finnas tänkbara säkerhetsrisker med att lämna ut informationen elektroniskt.

Också i de situationer då myndigheten inte förfogar över den utrustning som krävs för att verkställa ett elektroniskt utlämnande föreligger det givetvis hinder mot att lämna ut en elektronisk kopia av handlingen. Även vid omfattande uttag av t.ex. geografisk information som tar stora resurser i anspråk att hantera och som därtill kan vara svåra att ”förpacka” och leverera, kan det vara motiverat att neka en begäran om utfående i elektronisk form.

Vidare kan det finnas situationer där myndigheten kommer fram till att det framstår som olämpligt att lämna ut en efterfrågad handling i elektronisk form då det i det enskilda fallet är osäkert om en rimlig säkerhetsnivå till skydd för i handlingen ingående personuppgifter kan upprätthållas vid utlämnande genom t.ex. e-post. Säkerhetskraven i 31 § personuppgiftslagen – även om den regeln formellt sett inte är tillämplig vid ett utlämnande enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen – kan i en sådan situation alltså utgöra grund för att myndigheten bedömer det som olämpligt att handlingen lämnas ut i elektronisk form. Det kan också finnas upphovsrättsliga eller andra faktorer av civilrättslig natur som talar mot ett elektroniskt utlämnande.

Kommittén har även övervägt behovet av att kunna neka ett elektroniskt utlämnande av en allmän handling med hänvisning till risken för intäktsbortfall, en fråga som skulle kunna aktualiseras för myndigheter med ett informationsförsörjningsansvar. För att myndigheter med ett informationsförsörjningsansvar ska kunna utföra sitt uppdrag krävs det i regel att de, utöver att samla in rådata, även bearbetar informationen. Avgifter som myndigheter tar ut i samband med försäljning av informationssammanställningar

bidrar till registervård av den insamlade informationen – något som sker i det allmännas intresse. Det kunde då hävdas att det finns situationer där det är olämpligt med ett elektroniskt utlämnande därför att det skulle äventyra en verksamhet som en informationsförsörjande myndighet bedriver.

Kommittén vill emellertid ta avstånd från ett sådant synsätt. Myndigheterna måste beakta PSI-direktivets krav. Allt utlämnande av information med stöd av offentlighetsprincipen föranleder ett vidareutnyttjande av informationen, detta oavsett till vem informationen lämnas ut. Det kan diskuteras i vilken mån det är förenligt med PSI-direktivet att kommersiella aktörer och andra nekas elektronisk tillgång till allmänna handlingar hos informationsförsörjningsmyndigheterna utan att det finns integritetsskyddsskäl i botten, åtminstone om begäran avser handlingar i myndigheternas offentliga verksamhet. Under alla förhållanden vore det oacceptabelt sett till syftet med offentlighetsprincipen om en myndighet nekade ett utfående av en allmän handling i den form sökanden önskar enbart med hänvisning till att myndigheten därigenom skulle riskera att förlora försäljningsintäkter. Att neka ett elektroniskt utlämnande med hänvisning till enbart kommersiella skäl bör alltså inte komma ifråga.

8.8.3 Behovet av tekniska begränsningar

Bedömning: Kommitténs utgångspunkt är att rätten att få ut allmänna handlingar ska vara frikopplad från frågan om vad mottagaren senare gör med handlingen. I enlighet härmed är det enligt kommitténs mening inte aktuellt att närmare överväga införandet av tekniska begränsningar vad beträffar möjligheten att bearbeta innehållet i en utlämnad handling.

Kommittén har även i uppgift att överväga frågan om ett utlämnande av en allmän handling i elektronisk form bör omgärdas av säkerhetsåtgärder t.ex. i form av tekniska begränsningar beträffande möjligheterna att bearbeta innehållet i den utlämnade handlingen.

Frågan är – som kommittén uppfattar det – närmast föranledd av om det finns behov av att förena en ordning med en generell rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form med tekniska be-

gränsningar avseende möjligheten att bearbeta innehållet i utlämnade handlingar.

Tekniska begränsningar kan motiveras av att myndigheten vill säkerställa att innehållet i den handling som lämnas ut inte förvanskas. Redan i dag är det emellertid fullt möjligt att, efter att myndigheten lämnat ut en pappershandling, förvanska innehållet i handlingen. Även om myndigheten lämnar ut den allmänna handlingen i exempelvis pdf-format kan den enskilde som fått ut denna handling enkelt kopiera innehållet, placera det i ett nytt dokument och därefter förvanska innehållet. En annan sak är att myndigheten har ett ansvar för att det man lämnar i från sig är en vederhäftig produkt.

När en allmän handling har lämnats ut till sökanden finns det enligt kommitténs uppfattning lite som talar för att handlingen ska vara försedd med tekniska begränsningar för mottagaren att kunna bearbeta innehållet. Ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen bör inte vara kopplat till en viss teknik. I stället är det kommitténs uppfattning att utgångspunkten ska vara att rätten att få ut allmänna handlingar är frikopplad från frågan om vad mottagaren senare gör med handlingen. I enlighet härmed skulle det inte heller vara lämpligt att införa tekniska begränsningar för att kunna bearbeta innehållet i en utlämnad handling. Dagens ordning bygger på att sökanden ska kunna vara anonym och dessutom kunna använda de uppgifter som han eller hon får ut utan att myndigheten kan påverka detta.

9 Överväganden och förslag – sekretessbestämmelsen

Enligt direktiven ska kommittén – utöver att bedöma om elektroniskt lagrade allmänna handlingar ska lämnas ut i elektronisk form – överväga om sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bör ändras eller upphävas.

9.1 Några allmänna utgångspunkter

Relationen mellan tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen samt personuppgiftslagen

Under utredningsarbetet har kommittén erfarit att tillämpningen av tryckfrihetsförordningens bestämmelser i relation till bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) i samband med prövning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar ibland vållar problem. Den oklarhet som förefaller råda i vissa fall får även effekter för tillämpningen av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Kommittén vill mot den bakgrunden inledningsvis notera följande.

Tryckfrihetsförordningens bestämmelser ger sökanden en rätt att efter begäran och utan avgift ta del av en allmän handling som inte omfattas av sekretess. Utöver rätten att ta del av en allmän handling har sökanden också rätt att mot fastställd avgift få en kopia eller avskrift av en allmän handling till den del handlingen inte omfattas av sekretess (2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen). En begäran om att få ta del av en handling med stöd av offentlighetsprincipen regleras exklusivt av 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Som kommittén har påpekat tidigare bör utgångspunkten alltid vara att en önskan om att få ut en allmän handling i elektronisk

form, på samma sätt som en begäran om att få ut informationen i pappersform, ska uppfattas som en begäran om att få del av uppgifterna med stöd av offentlighetsprincipen. Först om det framgår att så inte är fallet finns det anledning för myndigheten att betrakta framställningen som en ansökan utan stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Enligt vad kommittén har erfarit förekommer det dock att myndigheter konstaterar att sökanden önskar uppgifterna i elektronisk form och därför utan närmare analys tillämpar personuppgiftslagens bestämmelser på den aktuella begäran. Myndigheten kan då komma att göra bedömningen att sökanden inte ska få ut de efterfrågade uppgifterna i elektronisk form då ett utlämnande skulle strida mot de ändamål som finns för myndighetens hantering av uppgifterna och därmed mot finalitetsprincipen. Man kan t.ex. komma fram till att det är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in att sökanden ska använda uppgifterna för exempelvis direkt reklam. Begäran om utlämnande av uppgifterna kommer då – felaktigt – att avslås med hänvisning till personuppgiftslagen eller för myndigheten tillämplig registerförfattning.

Det förekommer emellertid att sökanden i en sådan situation hänvisas till att begära att få ut uppgifterna i pappersform med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I pappersform utgör finalitetsprincipen nämligen inget hinder mot utlämnande eftersom personuppgiftslagens bestämmelser enligt lagens 8 § inte får hindra ett utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen. Visserligen ska myndigheten ändå pröva om uppgifterna omfattas av sekretess enligt bl.a. 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen men vid denna prövning ska endast sökandens tilltänkta behandling av personuppgifterna beaktas, inte om sökandens kommande behandling är oförenlig med t.ex. myndighetens egna ändamålsbestämmelser.

Att på så sätt neka sökanden att få ut uppgifterna i elektronisk form med hänvisning till ändamålsbestämmelser, men samtidigt hänvisa sökanden till att ta ut uppgifterna i pappersform framstår enligt kommitténs uppfattning som motsägelsefullt.

I de fall myndigheten tillhandahåller personuppgifter utan en bakomliggande begäran med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen ska myndigheten däremot tillämpa personuppgiftslagens regler direkt på den behandling som utlämnandet utgör (jfr 8 § första stycket personuppgiftslagen). Så är t.ex. fallet om myndigheten tillhandahåller uppgifter ur allmänna handlingar på eget

initiativ via t.ex. Internet. Inte heller omfattas utlämnande av uppgifter mellan myndigheter av myndighetens skyldigheter enligt regleringen om handlingsoffentlighet. I kommentaren till personuppgiftslagen påpekas vidare att om den personuppgiftsansvariga myndigheten kan anta att en mottagare av uppgifter inte kommer att följa bestämmelserna i personuppgiftslagen vid sin fortsatta behandling torde den behandling som utlämnandet utgör vara otillåten enligt personuppgiftslagen såsom stridande mot de grundläggande kraven i 9 § personuppgiftslagen (Öman/Lindblom, Personuppgiftslagen – En kommentar, 2007, s.493 f.). Enligt exempelvis 9 § första stycket a ska nämligen den personuppgiftsansvarige se till att personuppgifter behandlas bara om det är lagligt. Det kan också förhålla sig så att myndigheten efter ett tillhandahållande av personuppgifter visserligen inte har skäl att tro att mottagarens behandling av personuppgifterna kommer att vara olaglig, men att myndighetens utlämnande av personuppgifterna kan strida mot finalitetsprincipen i 9 § första stycket d personuppgiftslagen. Så kan vara fallet om myndighetens ändamål med behandlingen av personuppgifterna är oförenligt med mottagarens ändamål med sin avsedda behandling.

Exemplen ovan har det gemensamt att det inte är fråga om uttag med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen och att myndigheten därmed kan vara förhindrad att lämna ut personuppgifterna redan på grund av personuppgiftslagens regler. Någon sekretessprövning enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen aktualiseras därmed inte.

Men om det alltså är fråga om ett uttag med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen ska bestämmelserna i personuppgiftslagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Myndigheten ska emellertid då pröva om det råder sekretess för uppgifter i handlingen enligt bl.a. 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Den prövningen bör då, som kommittén ser det, i princip ske på motsvarande sätt som när uppgifterna i en handling som begärs ut med stöd av tryckfrihetsförordningen sekretessprövas mot övriga sekretessbestämmelser. Det ligger emellertid i sakens natur att metodiken blir en annan. Man kan ju t.ex. knappast sekretessmarkera handlingar med hänvisning till den nu aktuella sekretessregeln.

Om en myndighet skulle få en begäran om att få ut en allmän handling som innehåller personuppgifter och det inte finns någon

annan sekretessregel som är tillämplig på uppgifterna ifråga, ska myndigheten, om det finns anledning till det, överväga om det ändå kan gälla sekretess för personuppgifterna på grund av att sökanden kan antas komma att behandla personuppgifterna i strid med personuppgiftslagen, dvs. om sekretess gäller enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Finner myndigheten vid denna prövning att sökanden ska ha uppgifterna för ändamål som faller utanför den behandling som omfattas av personuppgiftslagen – privata ändamål, journalistiska ändamål, för verksamhet som är grundlagsskyddad genom frivilligt utgivningsbevis etc. – gäller inte sekretess för personuppgifterna i handlingen som därmed kan lämnas ut som en offentlig, allmän handling. I fråga om utlämnandeform står det myndigheten fritt att lämna ut handlingen i elektronisk form, förutsatt att det inte finns en utlämnandebestämmelse i myndighetens registerförfattning som säger annat.

Om myndigheten däremot har skäl att tro att personuppgifterna i den aktuella handlingen inte kommer att behandlas av sökanden för något av de i personuppgiftslagen undantagna ändamålen måste myndigheten pröva om det kan antas att sökanden kommer att behandla personuppgifterna i strid med personuppgiftslagen. Finner myndigheten vid denna prövning att det inte kan antas att sökanden kommer att behandla uppgifterna i strid med personuppgiftslagen omfattas uppgifterna inte av sekretess och handlingen kan lämnas ut till sökanden. På samma sätt som i fallet ovan kan myndigheten välja att lämna handlingen i elektronisk form förutsatt att bestämmelser i registerförfattning inte hindrar detta. Om myndigheten i stället kommer fram till att det kan antas att sökanden kommer att behandla uppgifterna i strid med personuppgiftslagen omfattas uppgifterna av sekretess och handlingen får inte lämnas ut.

9.2 En kritiserad sekretessbestämmelse

Sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen har utsatts för kritik i flera sammanhang.¹ I följande avsnitt lämnas en redogörelse för problem som kommittén har identifierat

¹ Se bl.a. Statstjänstemannaförbundets debattbok 7:16 – och andra hot mot öppenheten, 2000, redaktörer Eva Spira och Ann Dahlin samt Anders R Olssons artikel Sekretesslagen 7:16 – En lägesanalys, våren 2004 i Förvaltningsrättslig tidskrift 2004 s. 307–328.

kring både uppbyggnaden och tillämpningen av sekretessbestämmelsen.

9.2.1 Behov av att veta sökandens identitet och avsikt

Den sekretess som föreskrivs i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen är försedd med ett rakt skaderekvisit. Detta innebär att utgångspunkten är att uppgifterna ifråga är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Kommittén återkommer i avsnitt 9.6.2 till frågan om sekretessbestämmelsen över huvud taget kan sägas innehålla ett skaderekvisit i begreppets traditionella bemärkelse.

Avsikten vid användningen av raka skaderekvisit är att skadebedömningen ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften (se bl.a. prop. 2008/09:150 s. 348). Detta betyder att frågan om sekretess gäller i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Om uppgiften i stället typiskt sett måste betraktas som känslig omfattas den å andra sidan normalt av sekretess. Genom att avgörande betydelse tillmäts arten av den uppgift som efterfrågas vinner man den fördelen att man sällan behöver frånga principen att den som begär ut en uppgift inte ska behöva legitimera sig och tala om varför han eller hon vill ta del av en viss uppgift (prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.). Meningen vid användandet av raka skaderekvisit är alltså att myndighetens tjänstemän inte ska behöva ta reda på vem som begär ut en uppgift eller ändamålet med begäran. Frågor om sökandens identitet och syfte bör ställas endast om särskilda skäl föreligger som tyder på att skada kan uppstå vid utlämnandet. Vid användandet av omvända skaderekvisit är det i stället så att myndigheten många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessbestämmelse utan att ha kännedom om både mottagarens identitet och dennes avsikter med uppgifterna (prop. 1979/80:2 Del A s. 82).

Beträffande sekretessen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen har emellertid inte arten av den uppgift som begärs utlämnad direkt betydelse för prövningen av skaderekvisitet och

därmed för frågan om när myndigheten får efterforska vad sökanden ska använda uppgifterna till. I stället är det avgörande för om en efterforskning bör göras om det på grund av någon omständighet kring sökandens begäran kan antas att sökanden kommer att hantera uppgifterna på ett sätt som strider mot personuppgiftslagen.

Enligt det s.k. frågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen får myndigheten efterforska vem sökanden är och vilket syfte han eller hon har med sin begäran bara i den utsträckning det behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns något hinder i form av t.ex. sekretess mot att handlingen lämnas ut.² Beträffande sekretessen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen gäller dock enligt de ursprungliga förarbetena att en begäran om massuttag eller selekterade uppgifter alltid bör utgöra en anledning för myndigheten att närmare utreda hur det är avsett att uppgifterna ska användas och att det först är om sökanden kan ange en godtagbar förklaring som uppgifterna bör lämnas ut (prop. 1973:33 s. 140). Som påpekas i kommentaren till personuppgiftslagen gäller vid massuttag eller uttag av selekterade uppgifter att om sökanden inte besvarar en fråga om hur uppgifterna är tänkta att användas finns det anledning att anta en olaglig behandling och att myndigheten då ska vägra ett utlämnande av uppgifterna på grund av sekretess (Öman/Lindblom, Personuppgiftslagen – En kommentar, 2007, s. 501).

JO har anmärkt att en sekretessregel som för sin tillämpning förutsätter att myndigheten måste skaffa sig en uppfattning om syftet med en begäran om utlämnande av handlingar eller uppgifter harmonierar mindre väl med efterfrågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen. Mot denna bakgrund har JO påtalat att det finns anledning att överväga om sekretessbestämmelsen bör ändras eller upphävas (se t.ex. JO:s dnr 1102-2004 och 1849-2004). En mer tilltalande metod skulle enligt JO vara att i de fall det finns skäl att anta att personuppgifter efter ett utlämnande skulle komma att behandlas i strid med personuppgiftslagen – i första hand de fall då det rör sig om massuttag eller om uttag av selekterade personuppgifter – låta beslutet om utlämnande innefatta en erinran om att det utlämnade materialet inte får behandlas i strid med de i viss utsträckning straffsanktionerade bestämmelserna i personuppgiftslagen.

² Rätten att få vara anonym och att inte behöva avslöja sitt syfte har betonats av JO i en rad beslut, se bl.a. JO 1977/78 s. 250, JO 1998/99 s. 513 och JO 2000/01 s. 578.

Kommittén konstaterar att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen inskränker den enskildes möjligheter att åberopa sin rätt enligt 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen att inte behöva uppge sitt namn eller sitt syfte med att önska studera en viss handling. Detta är mindre tilltalande. För att offentlighetsprincipen ska kunna upprätthållas effektivt är det av vikt att den enskilde kan förbli anonym.

9.2.2 Tillämpningen förutsätter att myndigheten antar avsikt hos sökanden

Det har i olika sammanhang framhållits att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen på ett olyckligt sätt bryter mot systematiken i offentlighets- och sekretesslagen genom att skaderekvisitet tar sikte på skada eller men som kan tänkas uppkomma på grund av att den som fått del av uppgifterna kan komma att handla lagstridigt (se bl.a. ovan nämnda yttranden av JO, dnr 1102-2004 och 1849-2004). Utgångspunkten är annars att skaderekvisiten tar sikte på skada eller men som kan uppkomma genom själva utlämnandet av uppgiften.

Den praktiska tillämpningen av en sekretessbestämmelse som 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen kan onekligen förefalla problematisk. En tillämpning av sekretessbestämmelsen måste bygga på mer eller mindre väl underbyggda antaganden om avsikt och syfte hos den som begär att få ut uppgifter för vilka ingen sekretess i övrigt gäller. Prövningen innebär alltså att myndigheten tvingas göra antaganden om en ännu inte påbörjad behandling av personuppgifter över huvud taget omfattas av personuppgiftslagen och om den i så fall kan tänkas strida mot lagens bestämmelser.

Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) har påpekat bl.a. att detta i praktiken innebär att en förhandsprövning ska göras av om en ännu inte påbörjad behandling av personuppgifter kan antas åtnjuta grundlagsskydd eller inte (SOU 2001:3 s. 215).

I fråga om vilka krav en myndighet kan ställa på en sökande i detta sammanhang – och för att belysa de svårigheter som rättstillämparen kan möta vid sekretessprövningen – noterade OSEK följande (a. bet. s. 216).

I förarbetena till personuppgiftslagen anfördes att en invändning om att en behandling av personuppgifter avser sådant som är undantaget enligt 7 § samma lag får godtas, om det inte av omständigheterna fram-

går att invändningen är så osannolik att den kan lämnas utan avseende (prop. 1997/98:44 s. 119). Uttalandet tog inte specifikt sikte på prövningen enligt 7 kap. 16 § SekrL, utan tycks ha gällt normkonflikter generellt mellan å ena sidan tryck- och yttrandefrihet och å andra sidan personuppgiftslagen. Det får dock anses främmande för de principer som svensk tryck- och yttrandefrihet hitintills har byggt på att en myndighet eller en domstol vid sekretessprövningen enligt 7 kap. 16 § SekrL, när de formella kriterierna enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är uppfyllda, skulle göra en materiell prövning av om ändamålet med en viss behandling av personuppgifter åtnjuter grundlagsskydd eller inte. Om en sökande t.ex. påstår att han har för avsikt att sprida begärda personuppgifter på datadisketter på ett sätt som formellt uppfyller kraven på grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen och påståendet inte framstår som så osannolikt att det bör lämnas utan avseende, förefaller därför utrymmet vid sekretessprövningen vara mycket begränsat när det gäller såväl att med stöd av 2 kap. 14 § TF närmare efterforska syftet med sökandens begäran som att slutligen komma fram till att personuppgifterna i fråga inte kan lämnas ut p.g.a. sekretess.

Det har i detta sammanhang även framhållits att det är viktigt att tillämpningen av sekretesslagstiftningen så långt som möjligt vilar på tydlig lag och utan större utrymme för enskilda tjänstemäns personliga bedömningar (se bl.a. JO:s yttrande över OSEK:s betänkande Ny sekretesslag [SOU 2003:99], dnr 1102-2004).

Kommittén kan också se det problematiska med en sekretessbestämmelse som för sin tillämpning bygger på att myndigheten måste göra ett antagande om hur mottagaren av personuppgifterna kommer att behandla dem. Bestämmelsen öppnar inte bara för skönsmässiga bedömningar, den innebär också ett avsteg från huvudprincipen att offentlighetsprincipen förutsätter att myndigheten inte har att göra med vare sig vem sökanden är eller hur han eller hon tänker använda uppgifter ur en allmän handling efter utlämnandet.

Från myndighetshåll påpekas inte sällan att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen är komplicerad att tillämpa. Det är inte sällan svårt att bedöma om personuppgifter efter ett utlämnande kan befaras bli behandlade i strid med personuppgiftslagen. Det kan vara en grannlaga uppgift att bedöma om personuppgiftslagen alls kommer att bli tillämplig på den behandling sökanden kan antas företa; är det fråga om behandling av rent privat natur, är det behandling som omfattas av bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet, är det behandling uteslutande för journalistiskt ändamål eller konstnärligt eller

litterärt skapande etc. Om myndigheten kommer fram till att personuppgiftslagen är tillämplig måste den därefter bedöma hur en tillämpning av personuppgiftslagen skulle kunna tänkas utfalla i det särskilda fallet. Enligt vad kommittén har erfarit uppfattar många myndigheter denna prövning som komplicerad och förenad med ett icke obetydligt utrymme för subjektiva bedömningar.

9.2.3 Behandling av personuppgifter som inte omfattas av personuppgiftslagen

Den aktuella sekretessbestämmelsen förefaller ha tillämpats i relativ liten omfattning fram till ikraftträdandet av personuppgiftslagen år 1998. Vid bestämmelsens införande omfattade den bara behandling av personuppgifter i dator (se vidare avsnitt 3.6.1). Vid denna tid hade ytterst få privatpersoner datorer och bestämmelsen var därför främst tänkt att hindra stora företag från att bygga upp egna personregister. Den förändring av sekretessbestämmelsen som införandet av personuppgiftslagen medförde sades endast vara en redaktionell ändring (prop. 1997/98:44 s. 113 och 147). Det underströks av departementschefen att offentlighetsprincipen inte skulle påverkas. Kommittén kan konstatera – en uppfattning som även framfördes av OSEK – att det uttalandet emellertid kan ifrågasättas. Det förhåller sig snarare så att sekretessbestämmelsen i själva verket fick ett betydligt vidare tillämpningsområde genom personuppgiftslagens ikraftträdande.

Det finns dock anledning att tro att andelen behandlingar av personuppgifter som omfattas av sekretessbestämmelsens tillämpningsområde på senare år har minskat. Detta är i sin tur förknippat med att tillämpningsområdet för personuppgiftslagen tenderar att krympa. Genom rättspraxis har exempelvis undantaget för journalistiska ändamål fått den innebörden att alla kan ägna sig åt journalistisk verksamhet förutsatt att man ägnar sig åt informationsspridning i frågor av betydelse för allmänheten (se bl.a. NJA 2001 s. 409).³ Utvidgningen av det grundlagsskyddade området för yttrandefriheten får också betydelse för prövningen av

³ Se även EU-domstolens dom i mål C-73/07, Tietosuojavaltuutettu mot Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy (Satakunnan-målet) där domstolen konstaterar att dataskyddsdirektivets möjlighet till undantag för journalistiska ändamål kan tillämpas på verksamhet som endast syftar till att sprida information, åsikter eller idéer till allmänheten. Enligt EU-domstolen ankommer det på de nationella domstolarna att bedöma om en sådan situation föreligger.

om sekretess föreligger enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Exempelvis påverkar möjligheten att erhålla s.k. frivilliga utgivningsbevis tillämpningsområdet för personuppgiftslagen.

Möjligheten till frivilligt grundlagsskydd för databaser som drivs av andra än massmedieföretag finns i andra stycket av den s.k. databasregeln (1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen). Av bestämmelsen följer att andra aktörer än massmedieföretagen, både fysiska och juridiska personer, får grundlagsskydd för sådan verksamhet som nämns i paragrafens första stycke om de ansöker om utgivningsbevis och överföringarna utgår från Sverige, behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget samt verksamheten har ett namn som inte lätt kan förväxlas med en annan databasverksamhet som har grundlagsskydd. Utgivningsbevis utfärdas av Radio- och TV-verket.⁴

Möjligheten att utse en ansvarig utgivare och registrera ett utgivningsbevis hos Radio- och TV-verket har t.ex. inneburit att vissa kreditupplysningsföretag har kunnat marknadsföra sig mot privatpersoner med tjänster som ger möjlighet att enkelt kolla vad grannen tjänar, att man kan söka fram födelsedatum och adress för en namngiven person, att telefonnummer och foton på huset där abonnenten bor publiceras på nätet och att det finns sajter där anonyma personer kan betygsätta t.ex. läkare. Om kreditupplysningsföretagen som lämnar ut uppgifterna har utgivningsbevis kommer de att vara undantagna reglerna i personuppgiftslagen och kan därmed använda informationen för vilka ändamål de önskar – marknadsföringsändamål, födelsedagssajter m.m.⁵ Detta

⁴ Integritetsskyddskommittén har uttalat att integritetsskyddet på det mediala området har väsentligt försämrats till följd av införandet av möjligheten till grundlagsskydd för databaser genom utgivningsbevis (SOU 2007:22 s. 488). Yttrandefrihetskommittén har påpekat att detta kan anses korrekt i rättsligt hänseende men därvid måste beaktas att det är fråga om en avvägning mellan integritetsskyddsintresset och yttrandefrihetsintresset (SOU 2009:14 s. 110). Yttrandefrihetskommittén framhöll vidare att kommitténs undersökning av den verksamhet som faktiskt bedrivs i databaser med utgivningsbevis visar att integritetskränkningarna i praktiken är mycket få i sådan verksamhet och kommenterar att detta är fallet trots att regleringen innebär att den som vill kan undandra sig en del integritetsskyddande regler, t.ex. personuppgiftslagen. En förklaring till att integritetskränkningarna ändå är så få i databaser med grundlagsskydd på grund av utgivningsbevis kan enligt Yttrandefrihetskommittén antas vara bl.a. att det finns en återhållande effekt i de krav på att behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget som gäller för att utgivningsbevis ska utfärdas.

⁵ Enskildas personliga integritet är tänkt att skyddas genom kreditupplysningslagen (1973:1173) som säger att kreditupplysningar bara får lämnas ut till den som har ett legitimt behov av informationen och den vars uppgifter som lämnas ut ska få en kopia på upplysningarna som har lämnats om honom eller henne. Om uppgifterna i stället som i dag ofta är fallet lämnas ut från en grundlagsskyddad sajt kommer kreditupplysningslagen att sättas ur

innebär även att en myndighet som lämnar ut uppgifterna inte har möjlighet att neka ett utfående av personuppgifter med stöd av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen om det är frågan om en begäran om ett offentlighetsuttag. Myndigheten har således ingen möjlighet att neka ett utfående av personuppgifterna även om det skulle stå klart att uppgifterna kommer att behandlas på ett integritetskränkande vis.

Till detta kommer att kreditupplysningsföretagen har en möjlighet enligt vissa registerförfattningar att få ut personuppgifter i elektronisk form. Så är t.ex. fallet enligt 11 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Enligt den regeln har den som har Datainspektionens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet en möjlighet att få del av uppgifter från beskattningsdatabasen på medium för automatiserad behandling.⁶ Anledningen till att lagstiftaren har velat underlätta för kreditupplysningsföretagen att samla in information genom att kunna begära att få den i elektronisk form är intresset av en effektivt fungerade kreditupplysningsverksamhet där den personliga integriteten är tänkt att skyddas genom kreditupplysningslagens konsumentskyddsbestämmelser.

Mot bakgrund av den omfattande spridningen av kreditupplysningar på Internet och de klagomål från personer som känner sig kränkta av att kreditupplysningar sprids på detta okontrollerade vis har Datainspektionen nyligen i en skrivelse till regeringen väckt frågan om att vidta åtgärder för att stoppa den okontrollerade spridningen av kreditupplysningar på nätet (dnr 1571-2009).

Det är inte bara kreditupplysningsföretag som använder sig av det frivilliga grundlagsskyddet för sin verksamhet. Även andra aktörer har upptäckt att det frivilliga grundlagsskyddet kan ut-

spel och därmed även dess konsumentskydd. Frågan är föremål för utredning och en departementspromemoria lämnades år 2008 (Ds 2008:34, Ett starkare skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning). I promemorian föreslås bl.a. att det ska införas krav på att beställaren av en kreditupplysning ska ha ett legitimt behov av informationen och att den omfrågade ska ha rätt att få ta del av en kreditupplysningskopia även i de fall en personuppgift lämnas ut med stöd av utgivningsbevis.

⁶ Andra exempel på kreditupplysningsföretagens rätt att få ut elektronisk information är följande. Enligt 12 § resp. 14 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet får den, som har Datainspektionens tillstånd att bedriva kreditupplysningsverksamhet, ta del av uppgifter från utsöknings- och indrivningsdatabasen resp. betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen på medium för automatiserad behandling. Enligt 8 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret får uppgifter om make eller vårdnadshavare lämnas ut till kreditupplysningsföretag i elektronisk form.

nyttjas för att slippa iaktta personuppgiftslagens regler vid Internetanvändning. Det finns för närvarande drygt 600 utgivningsbevis registrerade hos Radio och TV-verket.⁷

Avslutningsvis ska nämnas att införandet av den s.k. missbruksregeln i 5 a § personuppgiftslagen också har betydelse i sammanhanget. Genom den regeln undantas behandling av personuppgifter i s.k. ostrukturerat material från de flesta av lagens hanteringsregler så länge behandlingen inte innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. På sådan behandling är personuppgiftslagen visserligen fortfarande tillämplig men sannolikheten för att en viss behandling på vilken missbruksregeln är tillämplig sker i strid med personuppgiftslagen förefaller vara begränsad.

9.2.4 Integritetsskyddet tillgodoses på bekostnad av offentlighetsintresset

Trots det begränsade tillämpningsområdet har sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen i den allmänna debatten kritiserats för att i alltför hög grad tillgodose integritetsskyddet på bekostnad av offentlighetsintresset. Bland annat har kritik riktats mot att bestämmelsen rubbar förhållandet mellan personuppgiftslagen och reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Bakgrunden till denna kritik är följande. Av 8 § första stycket personuppgiftslagen följer att personuppgiftslagens bestämmelser inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter. Vid en normkonflikt ska således den grundlagsreglerade offentlighetsprincipen ha företräde framför bestämmelserna i personuppgiftslagen. Genom föreskriften i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen om att det råder sekretess för personuppgifter om det kan antas att uppgifterna efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen, skulle det dock kunna invändas att offentlighetsprincipens företräde framför personuppgiftslagen har urholkats.

JO har påtalat att via sekretessbestämmelsen har lagstiftaren rubbat balansen mellan personuppgiftslagen och reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen genom att i betydande utsträckning ge de

⁷ Enligt uppgift från Radio- och TV-verket fanns det 637 utgivningsbevis registrerade den 11 januari 2010.

sekretessskyddsintressen som genomsyrar personuppgiftslagen företräde framför det övergripande offentlighetsintresset (dnr 1102-2004).

Det kan också finnas anledning att ifrågasätta om det är rimligt att förändringar i persondataskyddet – genom ändringar av personuppgiftslagen eller i praxis – får genomslag på offentlighetsprincipens omfattning.

Problemen med bestämmelsen och dess konstruktion är således flera. Dels är det systemfrämmande med en sekretessregel som inte tar sikte på uppgifterna som sådana, utan på deras vidare användning, dels vållar skaderekvisitets konstruktion svårigheter. Vidare är det tveksamt vilket intresse bestämmelsen egentligen skyddar. Visserligen har bestämmelsen placerats så att den avser att skydda enskildas personliga förhållanden men det kunde sägas att den reella effekten är att sekretessen motverkar att det allmänna blir i någon mening medskyldig till enskildas otillåtna personuppgiftsbehandling. Det kan ifrågasättas varför just personuppgiftsbehandling ska hanteras på det sättet när sådana hänsyn i övrigt inte tillåts få inkräkta på offentligheten. Slutligen noterar kommittén att det kan ifrågasättas om den aktuella bestämmelsen verkligen har fått en utformning som motsvarar lagstiftarens intentioner när den infördes. En okomplicerad följdändring med anledning av att datalagen ersattes av personuppgiftslagen kan man knappast beskriva det som.

9.3 Tillämpningen av sekretessbestämmelsen och något om praxisutvecklingen

Under utredningsarbetet har kommittén fått intrycket att det på sina håll finns ett visst motstånd mot att tillämpa sekretessregeln i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Även om det finns undantag så förefaller det som att många myndigheter undviker att tillämpa bestämmelsen i den mån det går.

Den tillämpning av sekretessbestämmelsen som dock sker baseras i viss mån på olika rutiner och uppfattning om vad som är en korrekt tillämpning. Delvis har dessa problem belysts ovan under avsnitt 9.1. Tillämpningen beror bl.a. på hur myndigheten ifråga har uppfattat sökandens begäran – som en begäran med eller utan stöd av tryckfrihetsförordningen. Om myndigheten – enligt kommitténs uppfattning felaktigt – väljer att uppfatta alla fram-

ställningar om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar som utlämnanden utan stöd i tryckfrihetsförordningen kommer myndigheten att tillämpa personuppgiftslagen direkt på sökandens begäran. I dessa fall blir det således inte aktuellt att tillämpa 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Kommittén har också erfarit att det förekommer att myndigheter säger nej till ett utlämnande av handlingarna i elektronisk form med stöd av 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen, men ja till ett motsvarande utlämnande i pappersform. I de fall myndigheten har tydliga indikationer på att sökanden endast kan antas behandla de efterfrågade personuppgifterna i strid med personuppgiftslagen om han eller hon får ut dem i elektronisk form kan visserligen en sådan tillämpning av sekretessbestämmelsen vara befogad. I flertalet fall kan det dock finnas skäl att ifrågasätta det rimliga i ett sådant antagande. Normalt torde utgångspunkten vara att de efterfrågade uppgifterna mest troligt kommer att behandlas på samma sätt av sökanden oavsett om han eller hon får ut uppgifterna på papper eller i elektronisk form. Om det t.ex. rör sig om en kommersiell aktör som vill göra ett massuttag av personuppgifter för att använda för direktmarknadsföring bör man kunna utgå från att sökanden kommer att skanna in de aktuella handlingarna om han eller hon får dem i pappersform.

Av naturliga skäl ökade antalet mål rörande tillämpningen av den nu aktuella sekretessbestämmelsen i kammarrätterna efter tillkomsten av personuppgiftslagen och den följdändring som då gjordes av bestämmelsen. Under de första åren efter ändringen kan det nog sägas att myndigheterna visade en restriktiv inställning till att lämna ut personuppgifter (se bl.a. SOU 2001:3 s. 213 f.). Det bör dock framhållas att vid denna tid hade ännu inget mål angående sekretessbestämmelsens tillämpning efter ikraftträdandet av personuppgiftslagen hunnit prövas i högsta instans, dvs. Regeringsrätten. I dag finns tre avgöranden från Regeringsrätten beträffande tillämpningen av sekretessbestämmelsen.⁸ Myndigheterna har därmed fått tydligare vägledning om bestämmelsens tillämpning. Det finns även fog för att påstå att myndigheterna också under senare år har kommit att tillämpa sekretessbestämmelsen – i den mån man alls tillämpar den – på så vis att man uppvisar en mindre restriktiv inställning till att lämna ut personuppgifter jämfört med tidigare. Vanligen förefaller 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen i

⁸ Se rättsfallen RÅ 2001 ref. 35, RÅ 2001 ref. 68 och RÅ 2002 ref. 54.

praktiken tillämpas då det är frågan om en begäran om ett större uttag av uppgifter i elektronisk form. Sekretessbestämmelsen aktualiseras således främst i samband med massuttag.

9.4 Kan sekretessbestämmelsen upphävas?

9.4.1 Finns behov av sekretessbestämmelsen?

Kommittén har enligt direktiven i uppgift att överväga om den aktuella sekretessbestämmelsen bör upphävas eller ändras. Kommittén har därför inledningsvis ställt sig frågan vilken effekten skulle bli om den aktuella sekretessbestämmelsen helt avskaffades. Förutsatt att ingen absolut skyldighet införs i lag att lämna ut handlingar i elektronisk form – och myndigheten ifråga saknar bestämmelser i registerförfattning om skyldighet att lämna ut uppgifter i elektronisk form – kommer det att vara upp till myndigheten att bedöma om det är lämpligt att lämna ut det efterfrågade materialet i elektronisk form. Även utan sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen bör därför myndigheten vid behov i stor utsträckning kunna minska riskerna för otillbörliga integritetsintrång genom att vägra lämna ut materialet elektroniskt.

Om myndigheten i stället skulle ha att rätta sig efter en bestämmelse i en registerförfattning som föreskriver att myndigheten är skyldig att lämna ut handlingar i elektronisk form i den aktuella situationen får det anses att riksdagen eller regeringen har gjort bedömningen att ett elektroniskt utlämnande inte är olämpligt ur integritetssynpunkt i detta fall. Inte heller i denna situation skulle det därför finnas ett behov av att använda sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Slutligen, om det av registerförfattningen framgår att myndigheten inte får lämna ut handlingen elektroniskt i den aktuella situationen bör alltså även här behovet av att kunna använda sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen vara begränsat mot bakgrund av bestämmelsens starka koppling till elektroniskt utlämnande.

Men utan sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen kan man aldrig neka sökanden att få ut allmänna handlingar med personuppgifter i form av pappersutskrifter. Det skulle obestridligen innebära en försämrad skyddsnivå sett från

persondataskyddssynpunkt om man inte kunde hindra massuttag av uppgifter i pappersform i en situation där det finns skäl att anta att massuttaget skulle resultera i en behandling i strid mot personuppgiftslagen. På samma sätt skulle det möjligen saknas ett adekvat skydd i de situationer då sökanden önskar få ut selekterade uppgifter, dvs. uppgifter som tar sikte på ett visst urval av personuppgifter, i pappersform och samma risk för lagstridig behandling föreligger. Möjligen skulle man kunna invända att personuppgiftslagens skadeståndsbestämmelse är tillräckligt effektiv som spärr mot otillåten behandling av personuppgifter. Måhända skulle det i detta sammanhang även finnas skäl att överväga det ovan redovisade förslaget från JO att låta beslutet om utlämnande innefatta en erinran om att det utlämnade materialet inte får behandlas i strid med de i viss utsträckning straffsanktionerade bestämmelserna i personuppgiftslagen. Men det kan samtidigt konstateras att den aktuella sekretessregeln obestriddligen fyller en viss, låt vara begränsad, funktion.

Vidare måste man ta hänsyn till om det kan anses förenligt med kraven i det s.k. dataskyddsdirektivet att helt avskaffa sekretessen enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Av 8 § första stycket personuppgiftslagen följer att personuppgiftslagens bestämmelser inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter. Den svenska hållningen vid genomförandet av dataskyddsdirektivet var att offentlighetsprincipen och myndigheters skyldigheter att lämna ut allmänna handlingar inte ska tillåtas inskränkas genom dataskyddsdirektivets – och därmed personuppgiftslagens – bestämmelser. Vilken bedömning EU-domstolen skulle göra om den frågan kom under domstolens prövning får sägas vara osäkert. Det kan emellertid inte uteslutas att det kan ha ett visst värde vid värnandet av den svenska offentlighetsprincipen att det föreligger sekretess för personuppgifter om det kan antas att den som får ut dem kommer att behandla dem i strid med personuppgiftslagen.

9.4.2 Kommitténs bedömning

Bedömning: Enligt kommitténs mening fyller den aktuella sekretessregeln obestriddligen en viss, låt vara begränsad, funktion. Kommitténs bedömning är att det inte är lämpligt att i nuläget avskaffa sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Kommittén kan alltså huvudsakligen instämma i den kritik som i enlighet med vad som har beskrivits ovan har riktats mot den aktuella sekretessbestämmelsen. Kommittén bedömer att det – givet att det inte införs en generell regel om elektroniskt utlämnande – i flertalet fall av framställningar om att få ta del av personuppgifter skulle vara möjligt att upprätthålla ett adekvat skydd för enskildas personliga integritet även utan den aktuella sekretessbestämmelsen.

Det står å andra sidan klart att bestämmelsen faktiskt fyller en viss funktion och att den därmed bidrar till att upprätthålla skyddet för personuppgifter. Om sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen inte längre gäller kan t.ex. massuttag av personuppgifter i pappersform aldrig stoppas om inte någon annan sekretessbestämmelse är tillämplig. Kommittén bedömer inte att det är realistiskt att ersätta den funktion som den nu aktuella sekretessbestämmelsen har genom en anpassning av det skydd som erbjuds genom övriga sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Inte heller är det tillräckligt att hänvisa till att personuppgiftslagen och dess straff- och skadeståndsbestämmelser sätter gränsen för behandling av personuppgifter, bl.a. mot bakgrund av att mycket få fall av missbruk förefaller beivras.

Därtill kommer, som har påpekats ovan, att tillämpningen av sekretessbestämmelsen har klarnat något jämfört med hur situationen såg ut vid t.ex. OSEK:s utvärdering år 2001. De problem och oklarheter som hör samman med bestämmelsen har i viss mån haft sin grund i att lagstiftningen varit ny. Kommittén kan konstatera att något större klarhet kring tillämpningen förefaller råda i dag.

Vidare menar kommittén att förutsättningarna för en ”generös” tillämpning av den regel om elektroniskt utlämnande som kommittén har föreslagit ska införas i offentlighets- och sekretess-

lagen kan antas öka om man behåller den nuvarande sekretessbestämmelsen. Bestämmelsen lägger ett slags grund för den lämplighetsbedömning som ska göras enligt kommitténs förslag och kan ha ett visst värde som vägledning. Kan man konstatera att bestämmelsen inte är tillämplig på ett visst utlämnande kan det antas att förutsättningarna för att detta kan ske elektroniskt ökar.

Kommittén menar slutligen att det finns skäl att ifrågasätta lämpligheten av att helt avskaffa sekretessbestämmelsen av det skälet att det, som påpekats ovan, inte kan uteslutas att bestämmelsen kan ha ett visst värde vid värnandet av den svenska offentlighetsprincipen i förhållande till dataskyddsdirektivet och övrig EU-rätt på persondataområdet.

Kommitténs slutsats är alltså att det i vart fall inte i nuläget vore lämpligt för upprätthållandet av skyddet för den personliga integriteten att avskaffa sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § personuppgiftslagen. Emellertid finns det enligt kommitténs bedömning anledning att på nytt överväga behovet av sekretessbestämmelsen efter att den genomgång av registerförfattningarna som kommittén förespråkar har genomförts.

9.5 Hur kan sekretessbestämmelsen förtydligas?

Bedömning: Kommittén bedömer inte att det är lämpligt att förändra sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen genom att t.ex. skärpa sekretessen, förtydliga vilken behandling som ska anses förenlig med personuppgiftslagen eller genom att skapa en sekretessbestämmelse enbart för utlämnande av uppgifter i elektronisk form.

Kommittén har ovan konstaterat att övervägande skäl talar mot att nu föreslå att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen ska upphävas. Kommittén ser det i stället som sin uppgift att utreda vilka möjligheter det finns att med bibehållande av sekretessbestämmelsen föreslå förändringar eller förtydliganden som åtminstone i viss mån kan avhjälpa några av de påtalade bristerna och oklarheterna.

En möjlighet för att uppnå ökad förutsägbarhet vore att helt enkelt skärpa sekretessen enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. En skärpning skulle kunna ske genom att möjlig-

heterna till utlämnande av personuppgifter inskränks till att endast avse någon som ska utföra en tillåten behandling enligt personuppgiftslagen eller som är undantagen från lagens bestämmelser.

Förslaget har kort berörts av OSEK som emellertid framhöll att en sådan skärpning vore principiellt felaktigt. En skärpning av sekretessen i enlighet med ovan skulle enligt OSEK innebära att man i detta sammanhang formulerar en annan syn på vad som är ett otillbörligt integritetsintrång än vad som uttrycks i personuppgiftslagen. Kommittén kan endast instämma i de påpekanden som OSEK har gjort och därmed konstatera att en skärpning av sekretessbestämmelsen inte är att förorda.

Ett annat alternativ att förändra sekretessbestämmelsen skulle vara att i bestämmelsen försöka förtydliga vilken behandling som ska anses förenlig med personuppgiftslagen.

Även detta förslag berördes av OSEK som inte förespråkade en sådan ändring eftersom sådana förtydliganden oundvikligen kommer att utgöra en sorts tolkning av såväl personuppgiftslagens regler som bestämmelserna i dataskyddsdirektivet. OSEK påpekade att det finns en risk för att sådana förtydliganden kommer att innebära avvikelser från de tvingande reglerna i direktivet. Också här instämmer kommittén i de påpekanden som OSEK har gjort och konstaterar med detta att ett försök att förtydliga vilken behandling som ska anses förenlig med personuppgiftslagen i sekretessbestämmelsen inte heller är att förorda.

Slutligen har kommittén övervägt möjligheten av att skapa en sekretessbestämmelse som tar sikte enbart på utlämnande av uppgifter i elektronisk form. Kommittén gör bedömningen att om man skulle införa en absolut skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen skulle behöva ersättas med en sekretessbestämmelse som träffar också utlämnanden av personuppgifter i elektronisk form i vissa situationer. Samma problem som är förknippade med bestämmelsen i dess nuvarande utformning – behovet av att veta sökandens identitet och syfte, behovet av att göra en förhandsprövning enligt personuppgiftslagen etc. – skulle dock kvarstå. Därtill förutsätter detta alternativ att det kan konstateras att det är obehövt med sekretess till skydd för personuppgifter i de fall dessa lämnas ut i pappersform. Som har beskrivits ovan är detta inte kommitténs bedömning.

Kommittén slutsats blir således att det inte är lämpligt att försöka åstadkomma en tydligare reglering genom de nu diskuterade metoderna.

9.5.1 Kommitténs förslag till förtydligande

Bedömning och förslag: Sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen bör förtydligas så att det inte råder någon tvekan om att det bara är den prognos myndigheten kan göra beträffande sökandens efterföljande behandling som är relevant, inget annat.

Bestämmelsen bör även förtydligas så att det framgår att myndigheten måste ha något skäl för att ställa frågor om den tilltänkta användningen av personuppgifterna.

Endast sökandens efterföljande behandling är relevant

I betänkandet Översyn av personuppgiftslagen (SOU 2004:6) föreslog Personuppgiftslagsutredningen att ordalydelsen i sekretessbestämmelsen skulle ändras bl.a. för att klargöra att det är sökandens efterföljande behandling av uppgifterna som ska bedömas i förhållande till personuppgiftslagen, inte den behandling som myndighetens utlämnande av uppgiften utgör (s. 255). I betänkandet anmärktes att en myndighet inte ska lämna ut personuppgifter om det på goda grunder kan misstänkas att mottagaren kommer att använda dem på ett enligt personuppgiftslagen olagligt sätt.

Kommittén delar uppfattningen att bestämmelsens gällande ordalydelse ”ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen” kan leda till tveksamhet om det är myndighetsutlämnandet eller den efterföljande behandlingen som avses. Att det är sökandens efterföljande behandling som avses – förutsatt att personuppgiftslagen alls gäller för sökandens behandling – är emellertid klart. Kommittén kan, som påpekats tidigare, konstatera att syftet med den aktuella sekretessbestämmelsen i grund och botten är att myndigheter inte ska tvingas att medverka till ett lagbrott i fall då mottagaren av uppgifterna kan antas komma att använda personuppgifterna på ett olagligt sätt. Som också noterades av Personuppgiftslagsutredningen är bestäm-

melsen inte tänkt att försvåra utfåendet av allmänna handlingar med personuppgifter för den som inte kommer att behandla personuppgifterna på ett sätt som omfattas av personuppgiftslagen eller som tänker följa den lagen vid behandlingen (SOU 2004:6 s. 255). Privatpersoner som vill behandla de utlämnade personuppgifterna i dator som ett led i en verksamhet av rent privat natur eller den som avser behandla personuppgifterna uteslutande för journalistiskt ändamål ska alltså inte hindras av sekretessbestämmelsen.

För att tydligt markera att det är sökandens efterföljande behandling som ska bedömas i förhållande till personuppgiftslagen bör det alltså föreskrivas om sekretess för personuppgift om det kan förmodas att personuppgiften ”efter ett utlämnande” kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen.

Sekretess vid utlandsutlämnande

Personuppgiftslagsutredningen föreslog även att sekretess enligt den ifrågavarande sekretessbestämmelsen skulle gälla för personuppgift om myndighetens utlämnande av uppgiften står i strid med bestämmelsen i 33 § personuppgiftslagen om överföring av personuppgifter till tredje land, dvs. ett land som inte är medlem i EU eller EES (SOU 2004:6 s. 259 ff.). I dessa fall skulle det således vara myndighetens utlämnande, och inte sökandens tilltänkta behandling efter utlämnandet, som skulle bedömas i förhållande till personuppgiftslagen. Utredningens bedömning var att för att förhindra att myndigheten efter ett åberopande av offentlighetsprincipen tvingas lämna ut en allmän handling med personuppgifter till tredje land utan en adekvat skyddsnivå för persondata, behövdes ett tillägg till den dåvarande sekretessbestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen (se vidare avsnitt 6.3.1). Dock skulle enligt Personuppgiftslagsutredningens förslag uppgifter i allmänt register som enligt lag eller förordning är avsett att ge allmänheten information – t.ex. fastighetsregistret – inte vara sekretessbelagda enligt den aktuella sekretessbestämmelsen (SOU 2004:6 s. 261). Utredningen konstaterade att den outtalade avsikten verkar ha varit att de författningar som reglerar avsedda offentliga register ska innehålla nödvändiga föreskrifter om överföring till tredje land, men att så är dock som regel inte fallet i de registerförfattningar som utfärdats eller ändrats efter personuppgiftslagen.

Kommittén kan i och för sig instämma i Personuppgiftslagsutredningens bedömning att det inte bör vara möjligt att kringgå persondataskyddet genom att begära ut personuppgifter från ett tredje land som saknar ett adekvat persondataskydd. Genom EU-domstolens avgörande i det s.k. konfirmandlärmålet (se vidare avsnitt 3.5.10) har det emellertid klarlagts att tillgängliggörande av information genom utläggning på Internet i de flesta fall inte innebär överföring till tredje land i dataskyddsdirektivets mening. Det anses i princip inte som en tredjelandsöverföring om uppgifterna publiceras på en webbplats på Internet och webbplatsen lagras hos en Internetleverantör som är etablerad inom EU. Kommittén bedömer därför att det i dag saknas behov av en särreglering för att tillgodose myndigheternas egen informationsförsörjning. Det bör inte ses som överföring i strid med 33 § personuppgiftslagen om en myndighet lägger ut information från ett s.k. allmänt register på sin hemsida så länge den aktuella servern finns inom EU-området. Kommittén utgår från att så i regel bör vara fallet.

Beträffande situationen att någon i ett tredje land utan en adekvat nivå på persondataskydd med stöd av offentlighetsprincipen önskar få ut en papperskopia av en allmänna handling noterar kommittén följande. På grund av att bestämmelserna i personuppgiftslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot 2 kap. tryckfrihetsförordningen (8 § första stycket personuppgiftslagen) kommer myndigheterna i dessa fall vara tvingade att lämna ut den efterfrågade handlingen, i strid med bestämmelsen i 33 § personuppgiftslagen.

Kommittén kan emellertid konstatera att det inte är uppenbart att dataskyddsdirektivet kräver att denna fråga regleras genom en sekretessbestämmelse. Inte heller har kommittén fått några indikationer på att den nu beskrivna situationen skulle vara ett praktiskt förekommande problem. Mot bakgrund av att det är kommitténs bestämda uppfattning att nya sekretessbestämmelser bara ska införas om det finns ett påtaligt praktiskt behov, anser kommittén att det inte finns skäl att tynga en redan komplicerad reglering med ytterligare föreskrifter om sekretess.

Beträffande farhågor om att myndigheter efter ett åberopande av offentlighetsprincipen tvingas lämna ut allmänna handlingar med personuppgifter till tredje land utan en adekvat skyddsnivå för persondata, bedömer kommittén att detta intresse ofta bör kunna tillgodoses inom ramen för den lämplighetsbedömning som ska föregå utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Så

bör t.ex. inte ske om det finns anledning att anta de begärda personuppgifterna kommer att överföras till ett tredje land som saknar ett adekvat skydd för personuppgifter.

Utrymmet för att ställa frågor om sökandens identitet och syfte

Kommittén noterar att det vid en diskussion kring tillämpningen av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen är viktigt att skilja på å ena sidan prövningen av de faktorer som utlöser en bedömning av om bestämmelsen alls kan antas vara tillämplig och å andra sidan prövningen av om behandlingen kan antas ske i strid med personuppgiftslagen. Beträffande den senare frågan konstaterar kommittén att existensen av rättspraxis på området har skapat bättre förutsättningar för myndigheterna vid prövningen av om sekretess råder för personuppgifter med hänvisning till sekretessbestämmelsen. Därtill kommer att det är personuppgiftslagens regelverk som de facto styr vad som är en behandling i strid med den lagen och därmed avgör om sekretess ska gälla eller inte. Kommittén kan inte se att det finns förutsättningar att förtydliga sekretessbestämmelsen beträffande detta utan fokuserar på det första ledet nämligen vilka faktorer som utlöser en prövning av om sekretess är för handen.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen får myndigheten endast efterforska vem sökanden är och vilket syfte han eller hon har med sin begäran i den utsträckning det behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns något hinder mot att handlingen lämnas ut. Mot bakgrund härav föreslog Personuppgiftslagsutredningen att sekretessbestämmelsen i dåvarande 7 kap. 16 § sekretesslagen skulle stramas upp genom att bestämmelsens skaderekvisit gavs lydelsen "om det finns skäl att anta" att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen. Utredningens grunder för förslaget att skärpa skaderekvisitet genom att ändra lydelsen från "om det kan antas" till "om det finns skäl att anta" var att det genom den föreslagna formuleringen skulle bli tydligare att myndigheten måste ha något skäl för att ställa frågor om den tilltänkta användningen av uppgifterna. Ett sådant skäl skulle enligt utredningen kunna vara att uppgifter om väldigt många registrerade personer begärs utlämnade (SOU 2004:6 s. 255 ff.).

Som har beskrivits tidigare i avsnitt 6.3.2 möttes dock Personuppgiftslagsutredningens förslag om att omformulera sekretessregelns skaderekvisit av viss kritik från remissinstanserna. Bland annat anmärktes att man genom den föreslagna ändringen skulle införa en helt ny variant av rakt skaderekvisit, något som flera remissinstanser inte såg som önskvärt.

Kommittén delar i och för sig Personuppgiftslagsutredningens bedömning beträffande behovet av att förtydliga sekretessbestämmelsen i ovan nämnt avseende. Det faktum att utformningen av en sekretessbestämmelses skaderekvisit får betydelse för frågan om när myndigheter får börja efterforska sökandens identitet och syfte har berörts tidigare. Sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen är försedd med vad som synes vara ett rakt skaderekvisit. Vid användningen av raka skaderekvisit ska normalt sekretessfrågan bedömas med utgångspunkt i arten av den uppgift som begärs utlämnad och inte baserat på vad som kan tänkas ske i det enskilda fallet efter ett utlämnande (prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.). På så sätt behöver i princip inte den till offentlighetsprincipen tillhörande grundsatsen att den som begär en uppgift hos en myndighet inte ska behöva legitimera sig eller tala om sitt syfte frångås.

Visserligen står det klart att det förslag till omformulering av sekretessbestämmelsen som Personuppgiftslagsutredningen lade fram innebär ett avsteg från offentlighets- och sekretesslagens terminologi när det gäller formuleringen av skaderekvisit. Kommitténs uppfattning är dock att sekretessbestämmelsen i själva verket inte innehåller något egentligt skaderekvisit. Det rekvisit som gäller för sekretess är behandling i strid med personuppgiftslagen, oavsett om utlämnandet i sig medför någon konkret risk för skada eller inte. Eftersom den aktuella bestämmelsens ”skaderekvisit” ska tillämpas på ett i förhållande till övriga sekretessregler speciellt sätt och att det i det enskilda fallet måste finnas konkreta skäl för att tro att en lagstridig behandling kommer att ske, bör detta lämpligen markeras i lagtexten. Det bör därför föreskrivas att sekretess gäller för personuppgift om det finns ”skäl att anta” att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen.

När det så närmare gäller det förhållandet att myndigheten måste ha något stöd för att få ställa frågor om den tilltänkta användningen av uppgifterna noterar kommittén följande.

Myndigheten får som en allmän utgångspunkt inte ställa mer ingående eller fler frågor än som behövs för att göra en sekretessbedömning. Det måste därmed för det första finnas någon konkret omständighet som gör att myndigheten alls ska få börja ställa frågor till sökanden. Kommittén har tidigare framhållit att syftet med den aktuella sekretessbestämmelsen i grund och botten är att myndigheter inte ska tvingas att medverka till ett lagbrott i fall då mottagaren av uppgifterna kan antas komma att använda personuppgifterna på ett olagligt sätt. Hittills har man i normalfallet ställt frågor redan när det varit frågan om en begäran om massuttag eller ett selekterat uttag av personuppgifter. Denna praxis härrör dock från en tid då det krävdes tillstånd för att föra ett dataregister. Något sådant tillstånd krävs inte enligt personuppgiftslagen. Som kommittén tidigare nämnt (avsnitt 9.2.3) har vidare utrymmet för att behandla personuppgifter utan att personuppgiftslagen är tillämplig ökat. Därtill kommer att fler behandlingar är tillåtna enligt personuppgiftslagen i dag än tidigare (jfr 5 a §). Som en konsekvens av detta och mot bakgrund av efterfrågeförbudet bör utrymmet att ställa frågor med anledning av 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen vara mindre i dag. Frågor bör således bara ställas när det av sökandens egna uppgifter framgår att det finns anledning att tro att han eller hon kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som inte är förenligt med personuppgiftslagen eller att sökanden t.ex. önskar göra ett massuttag eller ett selekterat uttag av personuppgifter för vilka utrymmet för en behandling i enlighet med personuppgiftslagen är särskilt begränsat. Det sagda innebär alltså att det i normalfallet inte kan anses tillåtet att ställa frågor till sökanden om identitet eller syfte bara därför att personuppgifter i sig begärs utlämnade, och det även om begäran görs per e-post.

Om sökandens redogörelse för den tänkta behandlingen inte ger stöd för annat än att behandlingen kommer att ske i enlighet med personuppgiftslagens reglering eller om sökanden invänder att den tänkta behandlingen av personuppgifter omfattas av något av undantagen i personuppgiftslagen (jfr 5 a §, 6 § eller 7 §) får detta normalt godtas, om det inte av övriga omständigheter framgår att invändningen är så osannolik att den kan lämnas utan avseende.

I förarbetena till personuppgiftslagen anfördes att en invändning om att en behandling av personuppgifter avser sådant som är undantaget enligt 7 § samma lag får godtas, om det inte av omständigheterna framgår att invändningen är så osannolik att den

kan lämnas utan avseende (prop. 1997/98:44 s. 118). Uttalandet tog inte specifikt sikte på prövningen enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen, utan tycks ha gällt normkonflikter generellt mellan å ena sidan tryck- och yttrandefrihet och å andra sidan personuppgiftslagen. Kommittén ansluter sig dock till OSEK:s tidigare redovisade uppfattning att det får anses främmande för de principer som svensk tryck- och yttrandefrihet hitintills har byggt på att en myndighet eller en domstol vid sekretessprövningen enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen – när de formella kriterierna enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är uppfyllda – skulle göra en materiell prövning av om ändamålet med en viss behandling av personuppgifter åtnjuter grundlagsskydd eller inte. Om en sökande t.ex. påstår att han eller hon har för avsikt att sprida begärda personuppgifter på ett sätt som formellt uppfyller kraven på grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen, och påståendet inte framstår som så osannolikt att det bör lämnas utan avseende, förefaller därför utrymmet vid sekretessprövningen vara mycket begränsat när det gäller såväl att med stöd av 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen närmare efterforska syftet med sökandens begäran som att slutligen komma fram till att personuppgifterna ifråga inte kan lämnas ut på grund av sekretess.

10 Överväganden – avgiftsuttag för allmänna handlingar i elektronisk form

10.1 Allmänna utgångspunkter

Kommittén har under utredningsarbetet kunnat konstatera att många myndigheter avstår från att ta ut en avgift när de lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form. Denna slutsats bekräftas också av den rapport Ekonomistyrningsverket lämnat på kommitténs uppdrag (ESV 2009:31, se bilaga 2). Enligt rapporten är det mindre än en fjärdedel av de myndigheter som svarat att de lämnar ut elektroniska ”kopior” av allmänna handlingar som har uppgett att de tar ut en avgift. Av rapporten följer också att bland de myndigheter som rapporterat att de får mer än 1 000 beställningar på kopior av allmänna handlingar per år är benägenheten att ta betalt för elektroniska kopior betydligt större än genomsnittet. Nära 60 procent av myndigheterna i denna kategori tar ut en avgift för utlämnande i elektronisk form.

Av Ekonomistyrningsverkets rapport följer vidare att då myndigheten väljer att ta betalt vid elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar tar man ofta ut samma avgift som för motsvarande uttag av papperskopior. Närmare bestämt har drygt 60 procent av de myndigheter som tar betalt för kopior av allmän handling i elektronisk form uppgett att de tillämpar denna princip. Av klartläggningen följer också att en mindre andel av myndigheterna debiterar en avgift som motsvarar uttagskostnaden och ytterligare en mindre andel använder sig av andra avgiftsprinciper.

Beträffande uttag av avgifter vid utlämnande av papperskopior, kopior av video- eller ljudbandsupptagningar m.m. är förfarandet uttryckligt reglerat i 15–22 §§ avgiftsförordningen (1992:191), både avseende rätten att ta ut avgifter och avgifternas storlek. Dessa

bestämmelser gäller så länge inget annat följer av specifika bemyndiganden för den enskilda myndigheten. Avgifterna för kopior m.m. enligt avgiftsförordningens 15–22 §§ har beräknats med utgångspunkt i en genomsnittlig självkostnad för att framställa och expediera kopior m.m. Avgiftsunderlaget baseras alltså på kostnader för kopiering, material och distribution. Som har påpekats tidigare har myndigheten vid uttag av allmänna handlingar ingen rätt att ta betalt för kostnader för t.ex. programmering, bearbetning eller sekretessprövning av materialet (se vidare avsnitt 4.3.5 och 4.4.2).

Kommittén har erfarit att det däremot råder en viss osäkerhet kring rättsläget beträffande grunderna för avgiftsuttag för elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar. Det finns därför inledningsvis anledning att närmare diskutera frågan med vilket rättsligt stöd myndigheter i dag tar ut avgifter vid elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar.

10.2 Det rättsliga stödet för avgiftsuttag vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form

10.2.1 Vad innebär gällande rätt?

Allmänt om avgifter

Regeringsformens bestämmelser om finansmaktens fördelning innebär att en statlig myndighet inte utan stöd av beslut av riksdagen eller regeringen får skaffa sig egna inkomster och disponera över dem (se vidare avsnitt 4.1). Detta har även kommit till uttryck i 3 § avgiftsförordningen där det erinras om att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Det finns inget generellt stöd i endera lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen för att myndigheter vid varje tillfälle ska ha rätt att ta ut avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form. Enskilda myndigheter har däremot genom t.ex. regleringsbrev tillerkänts en rätt att ta ut avgifter vid tillhandahållande av information i elektronisk form. Det är t.ex. inte ovanligt att de myndigheter som har ett informationsförsörjningsansvar genom bemyndigande har givits en rätt dels att ta ut avgifter

för bl.a. elektronisk information, dels att ta ut andra avgifter än de som anges i avgiftsförordningen för både papperskopior och elektroniska kopior av allmänna handlingar.

Avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar

Utgångspunkten är att om den enskilde tar del av en allmän handling på stället, dvs. i myndighetens lokaler, saknas möjlighet för myndigheten att ta ut en avgift för tillhandahållandet (2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Även myndighetens lagstadgade serviceskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (1986:223) innebär att information tillhandahålls avgiftsfritt.

Däremot ska myndigheten ta ut en avgift med stöd av 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen om sökanden begär en avskrift eller en kopia av handlingen.

Regeringen har i avgiftsförordningen fastställt de avgifter som ska tillämpas i samband med utlämnande av allmänna handlingar (se vidare avsnitt 4.3). Förordningen reglerar förhållandena på det statliga området och som huvudregel gäller enligt förordningens 15 § ett avgiftstvång i fråga om kopior m.m. De avgifter för avskrifter och kopior som avses i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen är för statliga myndigheter fastställda i 15–22 §§ avgiftsförordningen. För kopior av allmänna handlingar ska avgift tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Avgiftsförordningen ska tillämpas om inte något annat följer av annan förordning eller av särskilt beslut av regeringen (2 §). Avvikande bestämmelser kan givetvis också finnas i lag.

Det finns inga regler i avgiftsförordningen som specifikt tar sikte på elektronisk utlämnande av allmänna handlingar. Den allmänna meningen är emellertid, enligt vad kommittén har erfarit, att myndigheter som regel kan ta betalt för elektroniska kopior av allmänna handlingar med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § första stycket 9 avgiftsförordningen om avgift för automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift. Avgifter som tas ut med stöd av 4 § får enligt avgiftsförordningen sättas upp till vad som motsvarar full kostnadstäckning. I proposition 1997/98:136 uttalade regeringen emellertid att principen för avgiftssättning vid utlämnande av elektronisk information bör vara att myndigheten endast tar betalt för att ta fram och distribuera uppgifterna, något

som dock inte framgår direkt av avgiftsförordningen (se avsnitt 4.4.3).

Om myndigheten lämnar ut elektronisk information i större omfattning – oavsett om det är i form av allmänna handlingar eller inte – betraktas detta i regel som en sådan försäljning av information som kräver ett uttryckligt bemyndigande enligt 3 § avgiftsförordningen. Utgångspunkten är då att den avgift som tas ut ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

För de kommunala myndigheterna saknas en särskild reglering motsvarande avgiftsförordningen. Varje kommun får därför själv fastställa de avgifter som ska tas ut för kopior av allmänna handlingar m.m. Inom det kommunala området kan avgift tas ut för tillhandahållande av kopior m.m. endast om fullmäktige har fattat beslut om det och fastställt vilka taxor som i sådana fall ska gälla. Det finns dock inget som hindrar att den taxa som fastställts för det statliga myndighetsområdet fungerar som vägledning vid avgiftssättningen. Inom såväl det kommunala som det landstingskommunala området är det också vanligt att avgiftstaxor fastställs med utgångspunkt i avgiftsförordningen. Det gäller inget avgiftstvång inom svensk kommunalrätt, utan huvudregeln är i stället att kommunens medelsbehov ska täckas med skatt. Av detta följer att en kommun kan underlåta att fastställa en taxa för avgiftsuttag för kopior m.m. av allmänna handlingar. Om en kommun tar ut avgifter för kopior av allmänna handlingar är den bunden av den inom kommunalrätten gällande självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

I det följande avsnittet diskuterar kommittén närmare vad gällande rätt får anses innebära beträffande de statliga myndigheterna.

Det rättsliga stödet för avgiftsuttag vid elektroniskt utlämnande

Kommittén har inledningsvis ställt sig frågan i vilken mån ett avgiftsuttag i samband med utlämnande av en elektronisk kopia av en allmän handling bör kunna hanteras inom ramen för den nuvarande regleringen i främst 15–16 §§ avgiftsförordningen.

I 15 § avgiftsförordningen anges grunderna för avgiftsuttag när det gäller bl.a. kopior, bevis och registerutdrag. Enligt första stycket ska en avgift tas ut exempelvis om myndigheten efter begäran lämnar ut kopia eller avskrift av allmän handling (1) eller ut-

skrift av upptagning för automatisk databehandling (2). Enligt kommitténs uppfattning torde inte formuleringen i första punkten i och för sig utesluta att även elektroniska kopior av allmänna handlingar omfattas. Kommittén återkommer nedan till denna fråga. Av bestämmelserna i 15 § framgår vidare att det som huvudregel råder ett avgiftstvång i fråga om kopior m.m. på det statliga området. Samtidigt som myndigheten tar ut avgift ska den också ta ut ersättning för portokostnad samt för eventuell postförskottsavgift eller annan särskild kostnad för att med post, bud eller liknande förmedling sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren.

Enligt 16 § första stycket ska avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling om beställningen omfattar mer än tio sidor. Myndigheten får enligt tredje stycket besluta om undantag från dessa avgifter om det finns särskilda skäl.

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

Beskrivningen ovan talar enligt kommitténs bedömning för att hänvisningen till ”kopia eller avskrift av allmän handling” i 15 § första stycket 1 enligt gällande rätt enbart tar sikte på allmänna handlingar i pappersform. Även Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) gav uttryck för den uppfattningen i betänkandet Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3 s. 199). Det främsta skälet till att regleringen sannolikt endast avser papperskopior är att det på flertalet ställen talas om ”sidor” och ”sidantal” (se t.ex. 16 §). Reglernas uppbyggnad talar alltså mot att det finns utrymme för att tolka gällande rätt på så vis att myndigheter har en rätt eller till och med en skyldighet att ta ut en avgift vid elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar med stöd av 15 § första stycket 1 avgiftsförordningen.

Genom 4 § avgiftsförordningen ges statliga myndigheter ett generellt bemyndigande att själva besluta om att ta ut avgifter för vissa varor och tjänster under förutsättning att det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning

och verksamheten är av tillfällig natur eller mindre omfattning (se avsnitt 4.3.4). I dessa fall behövs således inget särskilt be-
myndigande i enlighet med 3 § avgiftsförordningen. Något tvång
att ta ut avgifter för de varor och tjänster som anges i 4 § finns
emellertid inte. Enligt 4 § första stycket 9 får myndigheter mot
avgift tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i
annan form än utskrift. Genom åberopande av punkten 9 ges
myndigheten därför en möjlighet att både avstå från att ta betalt för
elektronisk information och att ta betalt upp till vad som motsvarar
full kostnadstäckning. Detta ska jämföras med uttag av pappers-
kopior av allmänna handlingar som myndigheten som utgångs-
punkt alltså är skyldig att ta betalt för och detta enligt en viss
angiven taxa.

Kommittén har ställt sig frågan i vilken mån det generellt sett
kan anses förenligt med gällande rätt att myndigheter lutar sig mot
4 § avgiftsförordningen vid uttag av en avgift i samband med
utlämnande av en elektronisk kopia av en allmän handling.

För det första finns det anledning att uppmärksamma om kravet
i 4 § första stycket avgiftsförordningen att detta ska vara förenligt
med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan
förordning är uppfyllt. Kravet på att det ska vara förenligt med
myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning
innebär i huvudsak att myndigheten inte får bedriva verksamhet
som man tar betalt för, om verksamheten skiljer sig från myndig-
hetens ordinarie verksamhet (se avsnitt 4.3.4). Merparten av de
varor och tjänster som myndigheten får ta betalt för med stöd av
4 § avgiftsförordningen utgör snarast biprodukter till myndig-
hetens ordinarie verksamhet. I förordningsmotiven till avgifts-
förordningen framhålls att en myndighet inte med stöd av 4 § får
bedriva verksamhet som skiljer sig från myndighetens ordinarie
verksamhet enbart i syfte att kunna ta ut ersättning för den och
därmed skaffa sig inkomster. Kravet att verksamheten måste vara
förenlig med myndighetens uppgift är alltså inte detsamma som att
varan eller tjänsten måste ingå i myndighetens ordinarie verk-
samhet.

OSEK anmärkte i betänkandet Offentlighetsprincipen och den
nya tekniken (SOU 2001:3) att de allmänna servicebestämmelserna
i dåvarande sekretesslagen (1980:100) och i förvaltningslagen
visserligen kan åberopas som stöd för att myndigheten lämnar ut
en allmän handling i elektronisk form (s. 206). OSEK framhöll
dock att om myndigheten ska ta betalt för utlämnandet i

elektronisk form måste stöd – i vart fall på det statliga området – hämtas i avgiftsförordningen. Frågan var därmed enligt OSEK om de allmänna servicebestämmelserna verkligen utgjorde ett tillräckligt stöd för att kravet enligt 4 § på att utlämnandet i elektronisk form ska vara förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning ska anses uppfyllt eller om det borde krävas ytterligare stöd för ett sådant utlämnande.

Som kommittén ser det bör det anses vara förenligt med en myndighets verksamhet att myndigheten lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form när sökandens framställan har sin grund i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det följer dessutom av förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. att myndigheten får lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om det är lämpligt (se avsnitt 2.6.3). Möjligheten av att lämna ut handlingar i elektronisk form framhålls även i den s.k. PSI-förordningen (se avsnitt 2.8.5).

Vidare finns det anledning att uppmärksamma att för att stöd för uttag av en avgift vid elektroniskt tillhandahållande av allmän handling ska kunna hämtas i 4 § krävs att verksamheten – dvs. tillhandahållandet av allmänna handlingar i elektronisk form – ska vara av ”tillfällig natur eller av mindre omfattning” (4 § andra stycket avgiftsförordningen). I annat fall krävs ett särskilt bemyndigande för att avgifter ska få tas ut. Verksamhet som endast är av tillfällig natur kan fortfarande berättiga till ett avgiftsuttag med stöd av 4 § avgiftsförordningen oavsett hur stora intäkterna är i det specifika fallet. Det bör dock sällan förhålla sig så att de myndigheter som i dag lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form endast gör detta som en engångsåtgärd. I stället handlar det i de flesta fall om en regelbundet återkommande verksamhet. Verksamhet av mindre omfattning ska enligt förordningsmotiven främst sättas i relation till varje enskild myndighets totala verksamhet. Verksamhet som utgör en mindre del av myndighetens totala omslutning kan dock vara av sådan volym att den likväl inte kan anses vara av mindre omfattning (se avsnitt 4.3.4). Bestämmelsen i 4 § ger enligt kommittén i detta avseende närmast intryck av att ett utlämnande av en elektroniskt lagrad allmän handling i annan form än utskrift är att se som en extraordinär åtgärd från myndighetens sida, något som även påpekades av OSEK (SOU 2001:3 s. 207).

Det skulle således möjligen kunna hävdas att i vissa situationer utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form inte är en

verksamhet ”av tillfällig natur eller av mindre omfattning”. Det ligger emellertid i sakens natur att utlämnande av allmänna handlingar knappast någonsin kan anses vara huvuduppgiften för en myndighet. Sett i relation till vilka myndighetens egentliga uppgifter är torde utlämnande av allmänna handlingar regelmässigt kunna betraktas som en sådan sidouppgift som avses i 4 §.

Slutligen vill kommittén framhålla att det kunde hävdas att en tillämpning av 4 § på utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form förutsätter en tolkning av avgiftsförordningen baserad på att myndigheterna inte betraktar utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form som ett utlämnande med stöd av en begäran enligt offentlighetsprincipen. Av förordningsmotiven framgår emellertid att punkt 9 innebär att en myndighet ges stöd för att, utöver skyldigheterna enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut uppgifter på papper, mot avgift lämna ut allmänna handlingar på medium för automatiserad behandling (1992:3).

Även om ordalydelsen av stadgandet kanske inte ger detta omedelbart vid handen så talar enligt kommitténs bedömning övervägande skäl för att myndigheterna i flertalet fall bör kunna åberopa detta generella bemyndigande för att ta ut avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. I den mån 4 § inte kan tillämpas torde det dock saknas förutsättningar för avgiftsuttag.

Om myndigheten har ett mer omfattande och regelbundet återkommande utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form kan det möjligen finnas skäl för myndigheten att verka för att man får ett särskilt bemyndigande i enlighet med 3 § för att ta ut avgifter för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form.

10.3 Bör kommitténs förslag om en regel om elektronisk utlämnande föranleda ett nytt avgiftsbemyndigande?

Den gällande regleringen kring uttag av avgifter i samband med utlämnande av handlingar i elektronisk form är alltså inte särskilt tydlig. Kommittén har därför ställt sig frågan på vilket sätt den befintliga regleringen skulle kunna förtydligas. Nedan diskuteras några av de tänkbara alternativ till reglering av avgiftsfrågan som kommittén har övervägt.

10.3.1 Några tänkbara alternativ

Inledningsvis har kommittén övervägt om avgifter för elektroniska kopior av allmänna handlingar borde omfattas av regleringen i 15 § avgiftsförordningen. Kommittén har tidigare påpekat att nuvarande lydelse av 15 § första stycket 1 avgiftsförordningen enbart tycks ta sikte på papperskopior av allmänna handlingar. Det bör emellertid vara möjligt att genom ett förtydligande klargöra att med kopia eller avskrift ska avses även elektroniska kopior av allmänna handlingar. Vid övervägande av detta alternativ noterar kommittén dock att det skulle krävas att bestämmelserna i 16–22 §§ avgiftsförordningen ses över bl.a. i de delar de talar om antal sidor som hanteras av myndigheten med anledning av en begäran om att få ut en kopia eller avskrift av en allmän handling. Ett tillägg skulle även behöva göras för hur elektroniska kopior av allmänna handlingar ska avgiftssättas.¹ Den nuvarande regleringen tar endast sikte på antal sidor som myndigheten lämnar ut.

Genom att inkludera elektroniska kopior av allmänna handlingar i regleringen i 15–22 §§ avgiftsförordningen skulle likaså ett avgiftstvång införas för elektroniska kopior av allmänna handlingar. Skyldigheten att ta betalt för elektroniska kopior av allmänna handlingar skulle myndigheten därmed endast kunna bortse från om det finns ”särskilda skäl” (16 § tredje stycket).

Ett alternativ till att inkludera elektroniska kopior i 15 § första stycket 1 avgiftsförordningen skulle vara att skapa en helt ny bestämmelse i avgiftsförordningen enligt vilken myndigheter ges en rätt att ta ut avgifter för allmänna handlingar i elektronisk form. Av en sådan reglering bör följa bl.a. om det enbart ska finnas en rätt för myndigheten att ta ut avgift eller även en skyldighet, i vilken situationer myndigheten i så fall kan avstå från att ta ut en avgift, samt vilken avgift som ska tas ut. Det finns dock skäl att överväga om det inte är mer ändamålsenligt att samordna en bestämmelse av ifrågavarande slag med vad som redan följer av 15–16 §§ avgiftsförordningen. Möjligen minskar regleringens överskådlighet om frågor om avgifter för papperskopior respektive elektroniska kopior av allmänna handlingar skulle regleras på olika platser i avgiftsförordningen.

¹ Frågor om grunderna för avgiftsuttag vid tillhandahållande av elektronisk information har behandlats av bl.a. Grunddatabasutredningen i betänkandet Grunddata - i samhällets tjänst (SOU 1997:146).

Under alla förhållanden torde en helt ny bestämmelse om elektroniska kopior föranleda överväganden rörande den gällande regleringen av prissättningen m.m. beträffande kopior i pappersform.

En annan möjlighet är att låta regleringen av avgifter för elektroniska kopior av allmänna handlingar uteslutande följa av bestämmelsen i 4 § första stycket 9 avgiftsförordningen men förtydliga bestämmelsen så att det klart framgår att den är tillämplig även på offentlighetsuttag.

En möjlig komplikation med detta är följande. För s.k. 4 §-verksamhet har myndigheter tillerkänts en rätt att själva – inom ramen för full kostnadstäckning – besluta om grunderna för avgiftssättningen och avgiftens närmare storlek. Detta ska jämföras med regleringen för utlämnandet av papperskopior där huvudregeln är att avgifter tas ut i enlighet med de preciserade reglerna i 15–16 §§ avgiftsförordningen. Konsekvensen skulle alltså kunna bli att sökanden i regel tvingas betala för ett uttag av en papperskopia av en allmän handling, medan ett motsvarande uttag i elektronisk form ofta kommer kunna tillhandahållas avgiftsfritt.

Redovisningen ovan visar att för att en tydligare reglering kring frågan om avgiftsuttag i samband med utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form ska kunna skapas krävs att man tar ställning till vissa generella frågor kring utformningen av avgiftsförordningen.

En sådan fråga av generell natur som kommittén menar bör behandlas vid utformningen av en avgiftsreglering för uttag av handlingar i elektronisk form är frågan om utformningen av de allmänna principerna för prissättning av myndigheternas informationstjänster. Bland annat möjligheter för myndigheter att kunna ta betalt för en ibland omfattande sekretessprövning som måste utföras i samband med utlämnande av allmänna handlingar har aktualiserats under utredningsarbetet. Kommittén har kunnat konstatera att myndigheterna i viss mån upplever det som en brist att den nuvarande avgiftsregleringen rörande utlämnande av papperskopior att den inte medger ett sådant avgiftsuttag.

Ytterligare en frågeställning av generell art som kommittén har noterat vid en genomgång av avgiftsförordningen är behovet av att allmänt se över de nuvarande bestämmelserna i 15–22 §§ avgiftsförordningen. Exempelvis finns det anledning att närmare överväga om det är korrekt att i 15 § första stycket första meningen ange att en myndighet ”skall” ta ut avgifter enligt de följande bestäm-

melserna bl.a. då myndigheten lämnar ut en kopia av en allmän handling. Enligt vad kommittén har erfarit förhåller det sig i praktiken så att många myndigheter i realiteten inte bryr sig om att ta betalt för de kopior av allmänna handlingar som man lämnar ut. Det förefaller inte heller vara på det sättet att myndigheterna i samtliga dessa fall kan åberopa att det finns skäl att tillämpa den undantagsmöjlighet som följer av 16 § tredje stycket avgiftsförordningen. Därutöver kan t.ex. korrektheten av att 15 § avgiftsförordningen endast föreskriver att det ska tas ut avgift för kopia av video- eller ljudbandsupptagning sättas ifråga. Det finns exempelvis anledning att fundera över möjligheten för myndigheten att ta ut en avgift om sökanden t.ex. vill ha en kopia av en cd-skiva eller en kopia av en bildupptagning. Dessutom förefaller avgiftssättningen i 17 § avgiftsförordningen för ljud- och videoband inte vara förenlig med de verkliga kostnader som myndigheten kan ha.

Kommittén noterar vidare att frågan om överklagandemöjligheterna av beslut om avgiftsuttag är ytterligare en fråga av generell natur som behöver övervägas i ett vidare sammanhang. Som har framgått föreslog Avgiftsutredningen i betänkandet Avgifter (SOU 2007:96) att 14 § och 24 § avgiftsförordningen skulle upphöra att gälla och att en ny paragraf om överklagande i stället borde införas (se avsnitt 4.3.3). Av den föreslagna bestämmelsen skulle bl.a. framgå att det finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) samt att andra beslut än beslut enligt 9–13 §§ om att ta ut ansökningsavgift inte får överklagas och att beslut enligt 15 § om avgift för bl.a. kopior av allmänna handlingar får överklagas hos Skatteverket – dvs. ett överklagandeförbud. Kommittén noterar att avsikten med införandet av 22 a § var att det ska framgå att om en materiell författning saknar överklagandebestämmelse blir 22 a § tillämplig, under förutsättning att beslutet ifråga kan överklagas. Som har påpekats tidigare skulle det genom den av Avgiftsutredningen föreslagna ändringen tydliggöras att bl.a. beslut som en myndighet fattar med stöd av 4 § avgiftsförordningen om att ta ut avgifter inte skulle gå att överklaga (jfr 3 § förvaltningslagen). Avgiftsutredningens betänkande är föremål för beredning i Regeringskansliet.

I dagsläget finns det alltså inget uttryckligt överklagandeförbud beträffande beslut om avgiftsuttag fattade med stöd av 4 § avgiftsförordningen. I den mån ett beslut om avgift enligt 4 § kan

betraktas som separerat från frågan om utlämnande av allmän handling – som överklagas i den ordning som föreskrivs i 6 kap. 7–9 §§ offentlighets- och sekretesslagen – skulle det kunna innebära att ett beslut om avgift enligt 4 § kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Samtidigt finns det ingen regel motsvarande den i 23 § avgiftsförordningen som säger att den som vill överklaga ett beslut om avgift enligt 15 § har att inom 30 dagar från det han betalade avgiften begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften. Om det av Avgiftsutredningen föreslagna överklagandeförbudet inte införs kan det därför finnas skäl att anpassa 23 § så att även avgiftsbeslut avseende elektroniskt utlämnande som har fattats med stöd av 4 § omfattas.

10.3.2 Kommitténs bedömning

Bedömning: Kommitténs förslag om att införa en regel om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar om detta inte är olämpligt medför inte i sig något behov av att ändra den nuvarande regleringen i avgiftsförordningen.

Kommittén konstaterar att den nuvarande regleringen av frågan om avgiftsuttag i samband med utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form är otydlig, liksom delar av avgiftsförordningen i övrigt. En tydligare reglering väcker dock ett antal frågor om avgiftssättning generellt sett som kommittén inte anser sig ha underlag för att bedöma. Mot den bakgrunden lägger inte kommittén fram några förslag beträffande avgiftsuttag vid utlämnande av allmänna handlingar.

Kommittén har alltså ställt sig frågan om den föreslagna bestämmelsen om elektroniskt utlämnande bör kompletteras med ett bemyndigande i avgiftsförordningen för myndigheten att mot avgift tillhandahålla elektroniska kopior. Vad som möjligen talar för att detta bör göras är att med en uttrycklig reglering av avgiftsfrågan uppnås en ökad tydlighet ifråga om vilka möjligheter eller skyldigheter myndigheten har att ta betalt. I kommitténs direktiv framhålls att eftersom det inte finns någon mer detaljerad reglering beträffande avgifternas storlek, prissättningen inte alltid är lätt att förutse. Kommittén kan instämma i att detta är ett problem. En tydligare reglering beträffande prissättningen vore mot den bak-

grunden önskvärd. Dessutom skulle det för allmänheten då tydligt framgå i vilka situationer myndigheten har rätt att ta betalt för en elektronisk kopia av en allmän handling. Å andra sidan finns det klara nackdelar med en ordning där myndigheten som huvudregel är ålagd att ta ut en avgift för en kopia av en allmän handling. Allt tyder alltså på att det ofta är samhällsekonomiskt kontraproduktivt att ta betalt för enstaka, normalstora uttag av allmänna handlingar i elektronisk form. Mot den bakgrunden är den flexibilitet som den befintliga regleringen ger värdefull. Dessutom torde det möta svårigheter att på ett mer detaljerat sätt reglera avgiftsuttaget vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Handlingens storlek har ju i digital miljö inget direkt samband med eventuella kostnader för utlämnandet utan det som i realiteten ska prissättas är sådan arbetstid som måste läggas ned vid mer omfattande beställningar. Kommittén är tveksam till om detta låter sig regleras på ett sätt som verkligen skulle ge en större tydlighet och förutsebarhet.

Mot att behålla den nuvarande utformningen av avgiftsregleringen talar samtidigt följande. Sökanden kommer i regel att tvingas betala för ett uttag av en papperskopia, medan ett motsvarande uttag i elektronisk form ofta kan tänkas komma tillhandahållas avgiftsfritt. Om en sökande önskar få ut en handling i elektronisk form men myndigheten nekar mot bakgrund av att det är olämpligt av integritetsskyddsskäl kan följden bli att sökanden – förutom att han eller hon inte får ut handlingen i den önskade formen – dessutom får betala en avgift för papperskopiorna. Kommittén förutsätter dock att myndigheterna i stor omfattning kommer att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Därtill bör det möjligen finnas ett utrymme för myndigheten att i de troligtvis fåtal fall där den ovan angivna situationen riskerar att uppkomma, utnyttja möjligheten enligt 16 § tredje stycket avgiftsförordningen att åberopa ”särskilda skäl” och besluta om undantag från den i avgiftsförordningen fastlagda skyldigheten att ta betalt för kopiorna.

Det finns också anledning att betona vikten av att myndigheten noga beaktar om sökandens begäran om att få ut en viss handling i elektronisk form grundar sig på ett åberopande av offentlighetsprincipen eller inte. Många myndigheter har genom t.ex. regleringsbrev en rätt att ta betalt om de lämnar ut information i elektronisk form. Förutsatt att sökanden åberopar att få ta del av informationen med stöd av offentlighetsprincipen finns det dock skäl för

myndigheten att fråga sig om det är korrekt att ta ut en avgift med stöd av ett sådant bemyndigande. Det torde kunna förhålla sig så, att bemyndigandet endast avser tillhandahållande av information inom det som utgör myndighetens uppdragsverksamhet och att den avgift som tas ut därmed kommer att vara relativt hög.

Med kommitténs betraktelsesätt bör myndigheterna alltså även i fortsättningen kunna stödja sig på det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen då de tar ut avgifter i samband med utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Utgångspunkten blir därmed att myndigheten själv – inom ramen för full kostnadstäckning – får besluta om grunderna för avgiftssättningen samt att myndigheten också får besluta om avgiftens storlek (5 § andra stycket och 6 § andra stycket). Kommittén vill betona att det bör vara en utgångspunkt för myndigheterna att de vid avgiftssättningen för elektroniska kopior av allmänna handlingar följer de principer som har angetts av regering och riksdag för avgifter vid tillhandahållande av elektronisk information (prop. 1997/98:136 s. 64, se vidare avsnitt 4.4.3). Den av riksdagen fastlagda principen för avgiftssättning av elektronisk information utgår från full kostnadstäckning för att framställa och distribuera själva uttaget (uttagskostnad). Eventuella farhågor om att effekterna av kommitténs förslag om ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar skulle riskera att urholkas genom myndigheternas fortsatta möjlighet att ta betalt upp till vad som motsvarar full kostnadstäckning bör inte överdrivas. Kommitténs bedömning är i stället att i de flesta fall kommer myndigheterna även fortsatt att välja att inte ta betalt då de lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Inte heller är kommittén av uppfattningen att det vore lämpligt att helt avskaffa avgiftsuttaget i samband med utlämnanden av kopior eller avskrifter av allmänna handlingar. Den främsta orsaken till att myndigheterna även fortsatt bör ha en möjlighet att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar är att i annat fall skulle risken för okynnesuttag troligen framstå som överhängande. Kommittén är dock av uppfattningen att det är väsentligt för myndighetens möjligheter att leva upp till ambitionen att öka inslaget av elektroniskt informationsutbyte i samhället, att myndigheterna ges en möjlighet att genom avgiftssättningen dels hålla nere sina egna kostnader, dels styra allmänheten till att ytterligare öka användandet av elektronisk kommunikation.

Som kommittén ser det finns det därmed goda skäl att hävda att redan med den nuvarande regleringen i avgiftsförordningen kan man erbjuda en ordning där det råder en rimlig balans mellan möjligheterna för allmänheten att förutse den ungefärliga kostnaden för ett uttag av en allmän handling i elektronisk form och behovet av kunna tillgodose en flexibilitet i avgiftsuttaget.

Kommittén har sammantaget kommit till slutsatsen att övervägande skäl talar mot att föreslå några förändringar i avgiftsregleringen till följd av kommitténs förslag om en regel om utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Vidare anser kommittén att de otydligheter och oklarheter som kommittén har identifierat bl.a. beträffande rätten att överklaga avgiftsbeslut bör övervägas samlat i samband med att avgiftsförordningens generella utformning övervägs.

Mot den angivna bakgrunden lägger inte kommittén fram några förslag beträffande avgiftsuttag vid utlämnande av allmänna handlingar. Några överväganden i övrigt i fråga om behovet av att förändra regleringen i avgiftsförordningen har kommittén inte sett som sin uppgift att utreda.

10.4 Behov av att samordna avgiftsuttagen inom en myndighetsorganisation

Bedömning: Myndigheter som ingår i en myndighetsorganisation bör verka för att avgiftssättningen för elektroniskt tillhandahållande av allmänna handlingar sker utifrån likvärdiga överväganden. Härigenom förbättras möjligheterna för allmänheten att förutse kostnaderna i samband med en begäran om att få ut information, samtidigt som myndigheternas tillämpning underlättas.

Kommittén har observerat att det i dag förekommer att olika myndigheter eller avdelningar inom en och samma myndighetsorganisation eller myndighet tar ut olika avgifter för elektroniskt tillhandahållande av allmänna handlingar. Detta torde i regel hänga samman med de möjligheter som myndigheten har med stöd av 4 § avgiftsförordningen att helt avstå från att ta ut en avgift eller att ta betalt upp till vad som utgör full kostnadstäckning ta betalt för utlämnandet av elektroniska kopior. I allmänhetens ögon är det

emellertid inte ovanligt att dessa i och för sig separata myndigheter uppfattas som en sammanhängande enhet och att det därför ger upphov till en viss irritation att avgiftsuttagen mellan myndigheterna kan variera starkt.

Mot bakgrund härav menar kommittén att det är angeläget att myndigheterna i samråd med förslagsvis Ekonomistyrningsverket verkar för att avgiftssättningen inom myndighetsorganisationen sker utifrån likvärdiga överväganden. En tänkbar möjlighet för att komma tillrätta med det nu beskrivna problemet är även att Ekonomistyrningsverket utfärdar rekommendationer till de berörda myndighetsorganisationerna om hur avgifterna bör sättas.

Förutsatt att det går att uppnå en ökad samstämmighet beträffande avgiftsuttaget för elektroniska kopior av allmänna handlingar inom de berörda myndighetsorganisationerna förbättras möjligheterna för allmänheten att förutse kostnaderna i samband med en begäran om att få ut information, något som givetvis är eftersträvänsvärt. Samtidigt skulle även myndigheternas tillämpning underlättas.²

² Genom Domstolsverkets försorg pågår för närvarande ett arbete med att ta fram rekommendationer för hur myndigheterna inom Sveriges Domstolar bör ta betalt för kopior av allmänna handlingar i den mån detta inte direkt framgår av avgiftsförordningens reglering.

11 Avslutande synpunkter

11.1 Begreppsbildningen på handlingsoffentlighetens område

Redan under arbetet med delbetänkandet Säkerhetskopiors rättsliga status (SOU 2009:5) noterade kommittén att begrepps-bildningen på handlingsoffentlighetens område inte alltid är lätt att förena med den elektroniska miljö som modern informations-teknologi innebär. Visserligen kan detta sägas bero på ett medvetet val från lagstiftarens sida men det vållar inte desto mindre problem. Kommittén har kunnat konstatera att det kan vara förknippat med avsevärda svårigheter att applicera termer som handling, upptagning, gallring, kopia osv. på verksamhet i elektronisk miljö.

Kommittén har vidare noterat att svårigheter t.ex. kan uppkomma i samband med frågan om hur utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § första stycket andra meningen tryckfrihetsförordningen ska tillämpas i förhållande till modern teknik. Som har framgått av avsnitt 2.5.3 har Insynsutredningen i betänkandet Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. (SOU 2008:93) kommit till slutsatsen att utskriftsundantaget rimligen inte är tillämpligt på ljud- och bildupptagningar. Utredningen, som påpekade att det är klart att det inte finns någon sådan skyldighet i lag för domstolar att lämna ut en digital ljud- och bildupptagning elektroniskt som slår undan utskriftsundantaget, framhöll att utskrifter av en rörlig bildupptagning rimligen inte kan göras på ett sätt som ger sökanden möjlighet att begripa och tillgodogöra sig den efterfrågade och digitalt lagrade informationen.

Kommittén noterar att detta exempel väl illustrerar de komplikationer som uppkommer då bestämmelser och begrepp på handlingsoffentlighetsområde ska förenas med modern informationsteknologi.

Vidare gör kommittén den allmänna reflektionen att det i dagens digitala miljö kan möta vissa svårigheter att tala om exempelvis rörliga bildupptagningar som ett särskilt slag av information som kan avgränsas från t.ex. text. Som påpekats tidigare tar handlingsbegreppet sikte på själva informationsinnehållet och inte på det sätt som informationen presenteras eller förpackas. Den tekniska utvecklingen har inneburit att det inte är givet vad som från den ena dagen till den andra kan kategoriseras som t.ex. en bild- eller ljudupptagning. Det handlar om digital information som kan presenteras på olika sätt. Möjligheterna att distribuera och lagra information i digital form exempelvis genom att vid behov momentant koppla samman olika separata informationsmängder medför också att det kan möta svårigheter att i rättslig mening skilja en upptagning från en annan.

11.1.1 Begreppen elektronisk handling och elektronisk kopia

Begreppet handling definieras i 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Med handling avses framställningar i skrift eller bild, s.k. konventionella handlingar, som kan uppfattas visuellt utan tekniskt hjälpmedel. Det kan röra sig om skrivelser, tabeller, blanketter och protokoll men även om kartor, ritningar och bilder. Tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp omfattar även upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En speciell sorts upptagning är vad som i lagtexten benämns som ”upptagning för automatiserad behandling”. Språkligt sett är det inte alldeles givet vad som ska förstås med detta.

Redan Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) konstaterade i betänkandet Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) att under de senaste årens diskussioner om informationshantering i IT-miljö har den gängse tekniska termen varit ”elektronisk” för att beskriva en viss lagringsform för information, t.ex. elektroniska dokument eller elektroniska handlingar (s. 225).

Begreppet ”elektronisk handling” förekommer i lagtext (se t.ex. 21 kap. 1 a § försäkringsrörelselagen [1982:713], 29 a § lagen [1992:160] om utländska filialer m.m., 9 kap. 12 § stiftelselagen [1994:1220] och 30 kap. 2 § aktiebolagslagen [2005:551] samt 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

I förarbeten till diverse registerlagar förekommer även begrepp som ”färdig elektronisk handling” (se t.ex. prop. 2007/08:126 och prop. 2007/08:160). Termen ”elektroniska dokument” används också på flera ställen i svensk lagstiftning (se t.ex. 4 kap. 4 § lagen [2001:1227] om självdeklarationer och kontrolluppgifter, 2 kap. 2 § tullagen [2000:1281] och 19 kap. 10 § jordabalken).¹

OSEK – som bl.a. utredde frågan om det s.k. utskriftsundantaget borde avskaffas – stannade för att i sitt förslag till ny utformning av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen använda formuleringen ”en elektroniskt lagrad upptagning i elektronisk form” då man diskuterade utlämnandeformerna för allmänna handlingar. OSEK anmärkte följande (SOU 2001:3 s. 225).

Enligt vår uppfattning är det en fördel om vi i detta sammanhang kan anknyta till den begreppsbildning som redan har utbildats. Vidare kan det antas att termen *elektronisk* har en sådan varaktighet att den är lämplig att använda sig av i grundlagssammanhang. Vi har därför valt att använda oss av denna tekniska term. I den nu aktuella lagtexten bör därför återfinnas begrepp som ”elektroniskt lagrade upptagningar” samt ”handlingar i elektronisk form”.

Riksarkivet har behandlat begreppet elektronisk handling i en rapport från år 2007 (dnr RA 22-2007/3552). Under hösten 2008 remitterade myndigheten förslag till föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar till ett 60-tal myndigheter och organisationer. I remissen ombads remissinstanserna att kommentera användningen av termen elektronisk handling i stället för det tidigare använda begreppet ADB-upptagning. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte att termen elektronisk handling användes i Riksarkivets föreskrifter.

Riksarkivet har därefter utfärdat föreskrifter om elektroniska handlingar. Två nya föreskrifter (RA-FS 2009:1 och RA-FS 2009:2) vilka trädde i kraft den 1 juli 2009 ska styra och hjälpa myndigheterna i deras arbete med e-förvaltningsfrågor och e-arkivlösningar och i dialogen med systemleverantörer (se vidare avsnitt 2.4.4).² De nämnda föreskrifterna behandlar också informations-säkerhet och processen att lämna över handlingar till arkivmyndighet samt går i detalj in och föreskriver om filformat. RA-FS 2009:1 är den generella författningen som styr hur myndigheterna hanterar elektroniska handlingar. Begreppet ”elektronisk handling”

¹ Elektroniska dokument används ofta för att beteckna elektroniska handlingar med en elektronisk underskrift som kan kontrolleras med ett visst tekniskt förfarande.

² RA-FS 2009:1-2 ersätter de tidigare gällande föreskrifterna RA-FS 2003:1-3.

definieras i föreskrifterna som upptagning för automatiserad behandling i enlighet med 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (2 kap. 1 § RA-FS 2009:1).

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att det framstår som tämligen okontroversiellt att hävda att begreppet ”elektronisk handling” numera får anses rymmas i handlingsoffentlighetens begreppssfär. Utgångspunkten är att det finns handlingar som under vissa förhållanden kan bedömas som allmänna enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och att en form av handling är den elektroniska handlingen. En elektronisk handling motsvarar rimligen det som i tryckfrihetsförordningen benämns som ”upptagning för automatiserad behandling” (jfr prop. 2007/08:160 s. 68).

Paradoxen är förstås att modern informations- och ordbehandlingsteknik innebär att i princip alla handlingar numera har elektronisk form innan de skrivs ut på papper. Vad som i tryckfrihetsförordningen beskrivs som ett särfall är alltså i praktiken huvudregeln numera.

Ytterligare en fråga är hur begreppet elektronisk handling ska ställas i relation till begreppen ”avskrift” och ”kopia” i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen.

Datalagskommittén såg elektronisk form som en utlämnandeform vid sidan av avskrift och kopia (SOU 1997:39 s. 625 f.). Enligt OSEK:s uppfattning borde man dock i möjligaste mån anknyta till gällande reglering (SOU 2001:3 s. 225 f.). Det framstod därför enligt OSEK:s uppfattning som lämpligare att se elektronisk form som en form underordnad i första hand ”kopia”. OSEK anmärkte emellertid att eftersom begreppet kopia dock har ansetts kontroversiellt när man talar om elektroniskt lagrad information, ansåg man att man i lagtexten inte borde utesluta att en viss elektronisk form kanske snarare är att se som en avskrift av en elektroniskt lagrad upptagning.

Kommittén konstaterar att det uppenbarligen kan diskuteras hur utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form förhåller sig till de i tryckfrihetsförordningen använda begreppen avskrift och kopia. Så mycket står dock klart att även här har den tekniska utvecklingen inneburit att verkligheten kommit längre och längre ifrån grundlagens ordalydelse. Några regelrätta ”avskrifter” torde t.ex. knappast förekomma nuförtiden.

Avslutningsvis vill kommittén lyfta fram betydelsen av att elektroniska handlingar bevaras på ett ändamålsenligt sätt, detta för

att garantera allmänhetens möjlighet till insyn i handlingarna över tiden. Kommittén har i avsnitt 2.4.4 lämnat en redogörelse för de föreskrifter som Riksarkivet har utfärdat på området.

11.1.2 Begreppen färdig elektronisk handling och potentiell handling

Det i 2 kap. 3 § andra och tredje styckena tryckfrihetsförordningen använda uttrycket ”sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling” bygger på att det finns två former av upptagningar för automatiserad behandling, dels färdiga elektroniska handlingar, dels sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Med färdiga elektroniska handlingar avses sådana upptagningar där utställaren – myndigheten eller den som lämnat in handlingen till myndigheten – har gett dem ett bestämt, fixerat, innehåll som går att återskapa gång på gång. Övriga upptagningar, dvs. det som närmast kan beskrivas som potentiella handlingar eller möjliga sammanställningar av uppgifter, hänförs till sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling.

Genom 2002 års ändringar i tryckfrihetsförordningen har det i förvaringshänseende gjorts en åtskillnad mellan färdiga elektroniska handlingar och potentiella handlingar. För de potentiella handlingarna gäller att de inte anses förvarade hos en myndighet om de inte kan göras tillgängliga med rutinbetonade åtgärder eller om de omfattas av den s.k. begränsningsregeln. Den ifrågavarande gränsdragningen i förvaringshänseende innebär alltså att det är viktigt att kunna kategorisera en viss handling som färdig eller potentiell. Någon legal definition av de båda handlingsslagen finns emellertid inte. Det har inte ansetts lämpligt att i grundlagen förtydliga var gränsen mellan färdiga och potentiella handlingar går. Ledning får i stället hämtas i detaljerade arkivregler om hur allmänna handlingar i elektronisk form ska bevaras (SOU 2001:3 s. 139 f. och prop. 2001/02:70 s. 21 f.).

I exempelvis förarbetena till patientdatalagen (2008:355) konstaterade regeringen att det kan diskuteras i vilken utsträckning elektroniska patientjournalssystem innehåller färdiga elektroniska handlingar. EKG-kurvor och signerade recept torde enligt regeringen kunna ses som exempel på färdiga elektroniska journalhandlingar och detsamma gällde signerade journalanteckningar som

kan tas fram gång på gång. Regeringen noterade i propositionen att det inte inom ramarna för det aktuella lagstiftningsarbetet fanns möjlighet att dra upp riktlinjer för den närmare gränsen mellan de båda handlingsslagen. Regeringen avslutade med att konstatera att den avgränsningen får överlåtas åt rättstillämpningen (prop. 2007/08:126 s. 124).

Kommittén kan för sin del konstatera att det mellan de färdiga och de potentiella handlingarna förefaller finnas en gråzon i form av sådana upptagningar som består av uppgifter som kan tas fram gång på gång med samma innehåll och form men som inte är färdiga i den bemärkelsen att de utgör färdigställda dokument.

11.1.3 Begreppen direktåtkomst och medium för automatiserad behandling

Bestämmelser om direktåtkomst innebär typiskt sett att information lämnas ut i elektronisk form till en extern mottagare där den som är ansvarig för informationen inte har kontroll över vilka uppgifter som en viss mottagare vid ett viss tillfälle tar del av – automatiserad tillgång – och där mottagaren av informationen inte kan påverka innehållet i det informationssystem eller register som informationen lämnas ut från (se t.ex. prop. 2004/05:164 s. 83, prop. 2007/08:126 s. 244 och prop. 2007/08:160 s. 57).

I många registerförfattningar utgör skillnaden mellan direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling en viktig komponent när det gäller regleringen av utlämnandeformer och informationsutbyte. Det finns bestämmelser i registerförfattningar där det framgår inte bara i vad mån personuppgifter får behandlas genom att lämnas ut till en extern mottagare utanför myndigheten utan även när det får ske i elektronisk form till andra myndigheter eller till enskilda. I denna typ av lagstiftning används begrepp som direktåtkomst, elektronisk åtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling.³

I flera lagstiftningsärenden av senare datum har det framhållits att begreppet direktåtkomst används i olika registerförfattningar

³ Sådan intern tillgång som tidigare reglerades i vårdregisterlagen (1998:544) med begreppet "direktåtkomst" benämns i patientdatalagen "elektronisk åtkomst". Med begreppet direktåtkomst avses i denna senare lag endast en speciell form av elektroniskt utlämnande av personuppgifter till mottagare utanför en vårdgivares organisation (prop. 2007/08:126 s. 73 ff.).

med något varierande innebörd. I förarbetena till patientdatalagen noteras exempelvis följande (prop. 2007/08:126 s. 73 och 74).

Begreppet direktåtkomst används i dag i olika registerförfattningar med något varierande innebörd. I vårdregisterlagen används det således för att beteckna den elektroniska tillgång till uppgifter som personalen inom vårdgivarens organisation behöver för att kunna utföra sitt arbete, medan det i flertalet andra registerförfattningar används för att beteckna en speciell form av utlämnande av uppgifter till någon utanför den egna organisationen. Det har i några fall också använts för att beskriva en särskild form av elektroniskt utlämnande mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. De specifika särdrag som enligt vedertagen uppfattning karaktäriserar direktåtkomsten, när det begreppet används för att beskriva en viss form av elektroniskt utlämnande, är främst att den som är ansvarig för informationen inte har kontroll över vilka uppgifter som en mottagare vid ett visst tillfälle tar del av – automatiserad tillgång – och att mottagaren av informationen inte kan påverka innehållet i det informationssystem eller register som informationen lämnas ut från (se t.ex. prop. 2004/05:164 s. 83). Mottagaren har möjlighet att ta del av innehållet i t.ex. en elektronisk handling utan att för den skull kunna ändra i eller tillföra ny information till de uppgifter som utlämnaren ansvarar för.

Regeringen framhöll vidare att utan en övergripande analys och utredning om hur bestämmelserna om direktåtkomst tillämpas i de olika sammanhang de förekommer var det inte lämpligt att definiera vad som avses med begreppet i patientdatalagen. Regeringen konstaterade att det skulle vara svårt att förutse vilka effekter en sådan åtgärd skulle få för rättstillämpningen på andra områden (prop. 2007/08:126 s. 76).

Kommittén kan konstatera att många registerlagar innehåller regler om form och metod för utlämnande. Regleringen bygger på begreppen direktåtkomst (i vissa författningar kallat terminalåtkomst) och utlämnande på medium för automatiserad behandling (i vissa författningar betecknat medium för automatisk data-behandling). En skarp juridisk gräns dras mellan utlämnande som betecknats direktåtkomst respektive annat utlämnande. Eftersom direktåtkomst har ansetts innebära att den utlämnande myndigheten eller det utlämnande organet i det enskilda fallet inte har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut har det från person-dataskyddssynpunkt ansetts vara av stor betydelse att särskilt reglera frågor om direktåtkomst i registerlagstiftningen.

Vidare noterar kommittén att den tekniska utvecklingen har fört med sig att gränsen mellan de metoder för utlämnande i elektronisk form som förekommer i registerförfattningarna i viss mån har suddats ut (se SAMSET-rapport 2006:1, Elektroniskt informationsutbyte – myndighetsgemensamma rättsfrågor, s. 78 ff.). Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst. Begreppsbildningen på området är oklar och registerförfattningarna saknar en enhetlig systematik. Det förekommer att begreppet direktåtkomst används både för att beskriva en speciell form av elektroniskt utlämnande till en extern mottagare och den egna personalens elektroniska tillgång till personuppgifter som behandlas inom en organisation. Det är inte ovanligt att samma förhållande regleras genom regler om förutsättningarna för direktåtkomst i ett fall och som utlämnande på medium för automatiserad behandling i ett annat. Enligt kommitténs mening är det inte är rimligt att bygga regleringen på en skarp juridisk gräns mellan direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling när den gränsen i själva verket är mycket svår att dra. Mycket torde stå att vinna på att göra begreppsbildningen mer enhetlig och tydlig, t.ex. avseende begreppet direktåtkomst och att skapa en mer enhetlig struktur och systematik på området.

11.2 De särskilda registerförfattningarna

Bedömning: Kommittén anser att det är högst angeläget att det sker en allmän översyn av gällande registerförfattningar och av begreppsbildningen på området för att komma till rätta med de problem som den befintliga regleringen innebär. Mot bakgrund av det väldokumenterade behovet av att se över registerförfattningarna är det angeläget att arbetet med en sådan översyn påbörjas snarast.

Enligt kommitténs uppfattning finns det ett tydligt behov av att i samband med en översyn av registerförfattningarna skapa en gemensam "checklista" för att garantera att samtliga registerförfattningar ses över utifrån en gemensam referensram. Även framtida registerförfattningar skulle kunna konstrueras utifrån detta schema eller mall, för att på så sätt åstadkomma en ordning där en och samma lagstiftningsteknik används vid tillskapandet av nya registerförfattningar.

Registerförfattningarna har till huvudsakligt syfte att reglera inrättandet och användningen av viktigare register – eller kanske snarare databaser – inom den offentliga sektorn. Mot bakgrund av att personuppgiftslagen (1998:204) är subsidiär i förhållande till andra författningar är registerförfattningarna tänkta att ge ett anpassat integritetsskydd vid myndighetens hantering av personuppgifter då behov finns att avvika från eller komplettera det integritetsskydd som personuppgiftslagen ger. En närmare beskrivning av registerförfattningarnas utformning och syfte finns i avsnitt 3.6.

Registerförfattningarna – en kritiserad författningsform

Genom åren har en hel del kritik riktats dels mot själva förekomsten av registerförfattningar, dels mot registerförfattningarnas konstruktion, begreppsapparat m.m. Nedan presenteras några av de synpunkter som har förts fram både i den allmänna debatten och i olika lagstiftningsärenden.

Massmedia

Representanter för massmedia har stundom riktat hård kritik mot registerförfattningarna.⁴ Det har bl.a. hävdats att en effekt av registerförfattningarna är att en journalist som vill ha datafiler med personuppgifter som myndigheten inte behöver för sin egen verksamhet, kommer att mötas av ett nekande svar på grund av registerförfattningarnas förbud mot att ta fram vissa uppgifter. Effekten blir, påtalas det från massmedia, att myndigheternas eget kunskapsbehov kan tillfredsställas men inte medborgarnas. Registerförfattningarnas regler om sökförbud, i kombination med begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen, framhålls ofta som en effektiv inskränkning av handlingsoffentligheten eftersom effekten av det aktuella regelverket blir att en rad potentiella handlingar innehållandes i och för sig offentliga uppgifter inte anses förvarade hos myndigheten.

I Journalistförbundets utredning Registerlagarna – den absoluta sekretessen (2006-04-19) påpekades att journalister som behöver utnyttja elektroniskt lagrad information hos myndigheter ofta

⁴ Se t.ex. Journalistförbundets utredning Registerlagarna – den absoluta sekretessen (2006-04-19), Anders R Olssons bok Att stänga det öppna samhället (2008) samt debattboken 7:16 – och andra hot mot öppenheten, red. Eva Spira och Ann Dahlin (2000).

möter dubbla hinder, dels bestämmelsen i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen som ger myndigheten rätt att bestämma i vilken form kopior av allmänna handlingar ska lämnas ut, dels hinder i form av registerförfattningar. I rapporten noterades att det första hindret inte är absolut eftersom myndigheten om den vill kan lämna ut kopior i elektronisk form. Däremot, framhölls det, är det andra hindret i form av registerförfattningen absolut genom att bestämmelserna i registerförfattningen medför att det råder förbud för myndigheten att ta fram en viss datafil med personuppgifter vilken myndigheten inte behöver för sin egen verksamhet.

Integritetsskyddskommittén

Integritetsskyddskommittén⁵ har kritiserat registerförfattningarna i betänkandet Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22) genom att bl.a. peka på att det saknas samordning av reformer på området (s. 461 ff.). Kommittén konstaterade i betänkandet att den reformering av registerförfattningarna som har skett efter personuppgiftslagens ikraftträdande har genomförts utan någon egentlig samordning och att skiftande lagstiftningsteknik har använts för att reglera registerförfattningarnas förhållande till personuppgiftslagen. Bland annat konstaterade Integritetsskyddskommittén att det förekommer att olika begrepp används för att beskriva samma företeelse. Exempelvis används begreppet databas i en del författningar, medan man i andra har hållit fast vid det sedan tidigare etablerade begreppet register. Därutöver konstaterade man i betänkandet att i vissa fall har ett och samma begrepp använts, men med olika betydelser i skilda författningar. Ett exempel på detta är begreppet direktåtkomst.

Integritetsskyddskommittén påpekade även att grundläggande bestämmelser om s.k. direktåtkomst i allmänhet brukar ha form av

⁵ I mars 2007 överlämnade Integritetsskyddskommittén delbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22) och i januari 2008 överlämnades slutbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten – bedömningar och förslag (SOU 2008:3). I slutbetänkandet föreslår kommittén framför allt att kompletteringar sker i grundlagen för att stärka skyddet för den personliga integriteten, att vissa bestämmelser införs om olovlig fotografering samt att regeringen årligen bör lämna information till riksdagen om utvecklingen på integritetsskyddsområdet, att Datainspektionens roll breddas och utvecklas och att frågan om att inrätta ett råd eller en nämnd med uppgift att vaka över integritetsskyddet på hela samhällsområdet hålls levande och aktualiseras om det skulle visa sig att behovet av integritetsskydd beaktas för lite i lagstiftningsarbetet och i andra sammanhang.

lag och att skälet till detta är att frågan om direktåtkomst har ansetts central från integritetsskyddssynpunkt. Kommittén framhöll att en bestämmelse som tillåter direktåtkomst dock inte har ansetts i sig innebära en sådan uppgiftsskyldighet som enligt (numera) 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen medför att ett utlämnande av uppgifter till en annan myndighet inte hindras av sekretess. Det torde enligt kommittén bero på att det i bestämmelser om direktåtkomst brukar anges vilka myndigheter som *får* ha direktåtkomst till den aktuella myndighetens informationssamlingar.⁶ Den regleringsmodell som i allmänhet används, noterade Integritetsskyddskommittén, är alltså att det i den aktuella registerlagen anges att direktåtkomst får medges och att regeringen därutöver i en förordning meddelar kompletterande bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Integritetsskyddskommittén påpekade att i den ifrågavarande lagen brukar det inte hänvisas till att det i förordning finns sådana sekretessbrytande regler – av lagen framgår alltså i allmänhet inte att direktåtkomsten kompletteras av bestämmelser om uppgiftsskyldighet. I stället ger lagen enligt Integritetsskyddskommittén, med ordet får intryck av att direktåtkomst är möjlig först efter en sekretessprövning med stöd av 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. Efter att i betänkandet ha konstaterat att ett utlämnande av uppgifter som sker på grund av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet, och som därmed ansluter till 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, får anses innebära en typiskt sett större integritets-skada än ett utlämnande som sker med stöd av 10 kap. 27 § framhöll Integritetsskyddskommittén att det från integritetsskyddssynpunkt är angeläget att det redan i lagen framgår vad slags inskränkning i integriteten som det är frågan om. Det vore därför enligt Integritetsskyddskommittén önskvärt att bestämmelser om direktåtkomst utformas så att det framgick om denna åtkomst

⁶ Detta förhållande uppmärksammades av bl.a. Lagrådet med anledning av reformen för behandling av personuppgifter inom Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Tullverket (prop. 2000/01:33). Enligt Lagrådet vore det önskvärt om en formell överensstämmelse skapades mellan registerlagarna och sekretesslagen så att sekretessbrytande effekter av föreskrifter om direktåtkomst regleras i sekretesslagen i anslutning till 14 kap. 1 och 3 §§ sekretesslagen. I avsaknad av en sådan överensstämmelse borde man enligt Lagrådet i de fall direktåtkomsten ska vara sekretessbrytande ange detta med ett "ska" och därmed ansluta till 14 kap. 1 § sekretesslagen. I de fall då direktåtkomsten däremot inte avses vara sekretessbrytande borde detta anges med ett "får" och därmed ansluta till 14 kap. 3 § sekretesslagen, vilket innebär att en sekretessprövning enligt denna bestämmelse måste göras innan åtkomsten kan medges. Regeringen följde dock inte Lagrådets synpunkter i det nämnda lagstiftningsärendet och tycks inte heller ha gjort så i andra lagstiftningsärenden där direktåtkomst har reglerats.

kompletteras med bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Därmed skulle den enskilde redan av de grundläggande bestämmelserna i lagen kunna läsa ut vilken slags integritetsinskränkning det är frågan om.

Ytterligare ett problem från integritetsskyddssynpunkt som påtalades av Integritetsskyddskommittén är de författningar som innehåller regler om s.k. *sekundära ändamål*, dvs. regler som anger att uppgifter, vid sidan av de primära ändamålen, får behandlas för att tillhandahålla information till någon annan myndighet eller till enskilda. Bestämmelser om sekundära ändamål är enligt Integritetsskyddskommittén problematiska bl.a. från den synpunkten att de ibland avses ge svar på frågan om när uppgifter får lämnas ut. Kommittén noterade att emellanåt avser de sekundära ändamålen att uttömmande reglera för vilka ändamål och till vilka som uppgifter får lämnas ut och angav som exempel den reglering som avser behandling av personuppgifter inom Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Där synes, påpekade Integritetsskyddskommittén, bestämmelserna syfta till att i betydligt större omfattning än vad som gäller enligt sekretesslagen inskränka möjligheterna att lämna ut uppgifter till andra myndigheter. Integritetsskyddskommittén konstaterade att om bestämmelserna ska tillämpas i enlighet med detta syfte torde man för uppgifter som behandlas i enlighet med lagen i praktiken ha infört en absolut sekretess i förhållande till andra myndigheter, trots att det i sekretesslagen anges att sekretess på detta område gäller med ett omvänt skaderekvisit.

Ett grundläggande problem i sammanhanget synes enligt Integritetsskyddskommittén vara att inte heller när det gäller bestämmelser i registerförfattningar om ändamål med behandlingen har lagstiftaren på något enhetligt sätt tagit ställning till hur sådana regler förhåller sig till bestämmelser i andra lagar som också kan ha betydelse i sammanhanget. Integritetsskyddskommittén noterade att en reglering av nu nämnt slag möjligen skulle bli tydligare om bestämmelser om sekundära ändamål enbart fick ha till syfte att ange när uppgifter får samlas in och behandlas i verksamheten i form av lagring och på annat sätt. Utlämnande av uppgifter till andra myndigheter skulle enligt Integritetsskyddskommittén kunna regleras vid sidan av de sekundära ändamålen och därvid kunde det anges vilka uppgiftsskyldigheter som ska finnas. Därutöver, anmärkte Integritetsskyddskommittén, torde det från integritetsskyddssynpunkt inte behövas andra bestämmelser om utlämnande av uppgifter än de som syftar till att precisera i vilka

fall utlämnanden rutinmässigt får ske till andra myndigheter med stöd av 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. Kommittén påpekade att i övrigt torde det från integritetsskyddssynpunkt vara tillräckligt att ett utlämnande prövas enbart utifrån bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, samt noterade att utlämnande till enskilda av uppgifter enligt offentlighetsprincipen för övrigt inte på grund av bestämmelserna i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen kan begränsas i någon annan lag än offentlighets- och sekretesslagen såvida inte denna lag särskilt hänvisar till den aktuella registerförfattningen.

2005 års informationsutbytesutredning

Även 2005 års informationsutbytesutredning riktade i sitt betänkande Utökad elektroniskt informationsutbyte (SOU 2007:45) kritik mot registerförfattningarna. Utredningen konstaterade att registerförfattningarna bör ses över för att skapa förutsättningar för ett samordnat och enhetligt regelverk som främjar utvecklingen av elektronisk förvaltning och minskar riskerna för oacceptabla intrång i den personliga integriteten (a. bet. s. 393–395). Utredningen noterade bl.a. följande (a. bet. s. 394).

Begreppsbildningen på området är oklar och framtagen under en tid av helt andra och mer begränsade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte. Dessa förhållanden skapar onödiga hinder för utvecklingen. Enligt vår mening är det en avgörande förutsättning för ett väl fungerande elektroniskt informationsutbyte och elektronisk förvaltning överhuvudtaget att det finns ett samordnat regelverk med enhetlig struktur för alla myndigheter, utan otydliga begrepp och andra onödiga hinder för önskvärd utveckling. Även från integritetsskyddssynpunkt medför den bristande strukturen i författningarna och den oklara begreppsbildningen tillämpningssvårigheter som innebär ökade risker för oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

E-delegationen

I betänkandet Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning (SOU 2009:86) har E-delegationen föreslagit att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av registerförfattningarna och lämna förslag till bestämmelser som är samordnade, enhetliga och tydliga (s. 65). I uppdraget ska

det enligt E-delegationen ingå att lämna förslag till hur regelkonflikter inom register- och sekretesslagstiftningen ska lösas.

E-delegationen konstaterade i sitt betänkande att de för närvarande cirka 200 registerförfattningarna saknar en sinsemellan enhetlig struktur även om många av författningarna påminner om varandra. Vidare påpekades att olika begrepp används för att beskriva samma företeelse (t.ex. databas och register) samtidigt som samma begrepp förekommer i olika betydelser (t.ex. direktåtkomst och gallring). För att möjliggöra en utveckling i riktning mot en flexibel e-förvaltning, påpekade E-delegationen, krävs det att registerförfattningarna är samordnade, enhetliga och tydliga. E-delegationen framhöll att i en elektronisk förvaltning måste olika intressen balanseras mot varandra, nämligen intresset av effektivitet, integritet och öppenhet. Dessa tre begrepp borde enligt E-delegationen vara ledord för en översyn av registerförfattningarna. E-delegationen påpekade vidare att det är viktigt att befintliga registerförfattningar analyseras och att en utredning lämnar förslag till hur registerförfattningar bör struktureras och vilka begrepp som bör användas. En sådan utredning bör också enligt E-delegationen få i uppdrag att analysera vilka regelkonflikter som kan uppstå mellan registerlagstiftning och sekretessregleringen vid utbyte av elektronisk information mellan myndigheter och lämna förslag på hur sådana konflikter ska lösas.

Kommitténs bedömning

Kommittén har tidigare konstaterat att det främsta hindret mot att nu föreslå en fullt ut genomförd elektronisk offentlighetsprincip är de brister som finns inbyggda i det omfattande regelverk som registerförfattningarna utgör.

I likhet med vad som framförts från flera andra håll anser kommittén alltså att det är högst angeläget att det sker en allmän översyn av gällande registerförfattningar och av begrepps-bildningen på området för att komma till rätta med de problem som nuvarande reglering uppenbart innebär.

Bland annat som ett resultat av ambitionen att register med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag har en omfattande särreglering införts i lag. Medan begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar noga anges i bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen saknas en

sammanhållen struktur för registerförfattningarna och samspelet med personuppgiftslagen. Registerförfattningar har skapats utan någon egentlig samordning och skiftande lagstiftningsteknik har använts för att reglera registerförfattningarnas förhållande till personuppgiftslagen. Registerförfattningarna är dessutom, redan till följd av antalet, svåra att överblicka.⁷ Det har uppskattats att det finns cirka 200 sådana och det kommer att krävas insatser redan för att klargöra vilka lagar och förordningar som ska tillämpas på vad.

Ett generellt problem är att olika lagtekniska lösningar valts beträffande tillämpningsområdet för sådana författningar. Vissa registerförfattningar kompletterar personuppgiftslagen, de innehåller bara särbestämmelser och gäller "utöver" personuppgiftslagen, andra gäller i stället för personuppgiftslagen men innehåller hänvisningar till de bestämmelser i personuppgiftslagen som ska tillämpas. Slutligen finns registerförfattningar som gäller i stället för personuppgiftslagen och upprepar de bestämmelser i personuppgiftslagen som ska vara tillämpliga.

Fortfarande bygger registerförfattningarna ofta till betydande del på uttryckssätt och författningstekniska konstruktioner som kommit till på datalagens tid. Olika begrepp har använts för att beskriva samma eller liknande företeelser (t.ex. databas och register) medan samma begrepp i andra fall getts i olika betydelser (t.ex. gallring). Sammantaget har detta fört med sig ett delvis oklart rättsläge där risker för både integritetsförluster och brist på insyn framträder.

Beträffande frågan om vad som bör regleras i lag respektive förordning vill kommittén framhålla följande. Det är inte praktiskt genomförbart att riksdagen – genom registerlagar – skulle göra detaljerade ställningstaganden för varje myndighetsområde rörande begränsningar av t.ex. myndigheters rättsliga befogenheter att göra sammanställningar tillgängliga. Å andra sidan bör den från riksdagens uttalade ambitionen att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag alltså bilda utgångspunkt.

Det ligger som kommittén ser det ett betydande värde i att lagformen används där det är påkallat. Även fortsättningsvis framstår det som angeläget att "myndighetsregister" med ett stort antal

⁷ Se bl.a. SOU 2007:22 Del 1 s. 461 f. och SOU 2007:45 s. 159 ff. Ett försök att kartlägga registerförfattningarna är den s.k. Lützendatabasen som förs av Riksarkivet. Syftet är att inventera och gruppera olika registerförfattningar för att kartlägga dessa och hantera de frågor som kan uppkomma i anslutning till problematiken arkiv-registerlagar, bl.a. frågor om bevarande, gallring och leveranser.

registrerade och ett särskilt känsligt innehåll regleras särskilt i lag. De centrala bestämmelserna bör även fortsatt finnas i lag, medan de detaljerade reglerna om t.ex. utlämnandeform torde kunna finnas i förordning.

Enligt kommitténs uppfattning finns det ett tydligt behov av att i samband med en översyn av registerförfattningarna skapa en gemensam "checklista" för att garantera att samtliga registerförfattningar ses över utifrån en gemensam referensram. Även framtida registerförfattningar skulle kunna konstrueras utifrån en sådan mall för att på så sätt åstadkomma en ordning där en och samma lagstiftningsteknik används.

Som en utgångspunkt för den samlade översyn som kommittén anser vara nödvändig bör myndigheterna åläggas att själva se över sina registerförfattningar och identifiera eventuella behov och brister vad avser t.ex. säkerhetsaspekter och integritetsskydd m.m. I detta arbete bör även ingå att myndigheterna analyserar förutsättningarna för att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form i alla de lägen där detta är önskvärt men också att det införs uttryckliga förbud mot detta när sådana är påkallade. Myndigheterna bör även utvärdera vilket utbildningsbehovet är inom den egna verksamheten. Efter en sådan översyn bör myndigheterna återrapporera till regeringen. Därefter skulle en fullständig översyn av registerförfattningarna kunna göras utifrån en övergripande struktur. Mot bakgrund av det väldokumenterade behovet av att se över registerförfattningarna är det angeläget att arbetet med en sådan översyn påbörjas snarast. Vid den av kommittén efterlysta översynen av registerförfattningarna finns det även skäl att överväga och närmare analysera om samtliga befintliga register/databaser verkligen fyller ett befogat behov. Kommittén menar att det finns starka skäl att tro att vissa register eller databaser bör kunna avvaras och att det totala antalet borde kunna minskas. I en situation där förekomsten av varje befintligt register eller databas är noga övervägt ökar vidare troligen allmänhetens acceptans för att personuppgifter i och för sig behandlas.

Kommittén vill avslutningsvis framhålla att med en ordning där registerförfattningarna återspeglar ett väl avvägt integritetsskydd bl.a. i form av föreskrifter om formen för utlämnande av allmänna handlingar finns en viktig byggsten på plats för att ta ytterligare ett steg mot ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bedömning och förslag: Den nya bestämmelsen i 6 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), liksom det föreslagna förtydligandet av 21 kap. 7 § samma lag, bör träda i kraft den 1 januari 2011. Inga övergångsbestämmelser behövs.

Den föreslagna bestämmelsen om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar syftar till att tydliggöra att myndigheter alltid ska pröva möjligheten av att lämna ut en elektroniskt lagrad allmän handling i elektronisk form om sökanden så önskar. Det är därför av värde om bestämmelsen kan träda i kraft så snart som möjligt. Inga följdändringar – utöver möjligen en anpassning av regeln i 10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. – behövs.

Det föreslagna förtydligandet av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen bör också träda i kraft så snart det är möjligt. Inga följdändringar krävs.

Kommittén bedömer att det inte finns behov av övergångsbestämmelser.

13 Konsekvensbedömning

Bedömning: Kommitténs förslag bedöms varken få ekonomiska eller sådana andra konsekvenser som sägs i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

För kommitténs arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vid konsekvensutredningen har, enligt 15 a § kommittéförordningen, även bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktats.

Kommittén har föreslagit att det av 6 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska framgå att myndigheter efter begäran ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form om det inte är olämpligt. Vidare har kommittén föreslagit att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § samma lag ska förtydligas.

Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna bestämmelsen om elektroniskt utlämnande

Kommittén har tidigare i avsnitt 8.5.2 berört vilka ekonomiska konsekvenser en fullt ut genomförd ordning där myndigheterna åläggs en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form skulle kunna få. Den slutsats som kommittén drog var att för de allra flesta myndigheter kan det antas att den ökning av antalet offentlighetsuttag som en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan föranleda, balanseras av att kostnaderna för att lämna ut handlingar elektroniskt är betydligt lägre än för motsvarande pappersutlämnande. En reform torde heller inte kräva några egentliga investeringar då både de tekniska förutsättningarna och personalens kunskaper i stor omfattning redan synes finnas. Sammantaget har därför kommittén gjort den bedömningen att en ordning med en lagstadgad skyldighet till elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar bör kunna framstå som tämligen kostnadsneutral för myndigheterna. Där- emot finns det, som kommittén också har utvecklat i avsnitt 8.5.2, anledning att tro att beträffande vissa myndigheter – de som har en omfattande försäljning av information – försäljningsintäkterna kan komma att påverkas om en generell skyldighet till elektroniskt utlämnande skulle införas.

Kommittén har emellertid bedömt att det, med upprätthållandet av ett fullgott skydd för den personliga integriteten, inte i dagsläget går att införa en generell skyldighet i lag att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form (avsnitt 8.8.1). Kommittén menar i stället att det som i nuläget bäst gynnar offentlighetsprincipen är en ordning med elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar i den mån det är förenligt med bl.a. de krav på skydd för enskildas personliga integritet som bör ställas. Enligt kommitténs förslag ska allmänna handlingar som förvaras i elektronisk form på begäran lämnas ut i elektronisk form förutsatt att det inte är olämpligt. Det är alltså fråga om en i viss mån fakultativ regel. Vad som blir obligatorisk är att ta ställning till en sådan begäran. Kommittén gör bedömningen att den nu föreslagna ordningen inte kommer att generera några beaktansvärda kostnadsökningar för myndigheterna. Det bör i sammanhanget särskilt framhållas att många myndigheter redan i dag i tämligen stor omfattning lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Sammantaget kan alltså inte några kostnadsökningar förväntas uppkomma till följd av förslaget om elektroniskt utlämnande.

I fråga om en eventuell påverkan på myndigheternas försäljningsintäkter till följd av kommitténs förslag konstaterar kommittén följande. Den påverkan på myndigheternas försäljningsintäkter i form av intäktsbortfall som har beskrivs i avsnitt 8.5.2 tar sin utgångspunkt i det tänkta införandet av en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, dvs. utan möjlighet för myndigheten att i det enskilda fallet göra en lämplighetsbedömning. Vid bedömningen av när det kan vara olämpligt att lämna ut en allmän handling i elektronisk form är det, som kommittén har utvecklat i avsnitt 8.8.2, främst integritetsskyddsaspekter som ska beaktas. Utöver integritetsskyddsaspekter kan det dock finnas andra faktorer som talar mot att lämna ut en allmän handling i elektronisk form. Det kan t.ex. röra sig om praktiska aspekter eller säkerhetsaspekter som i det enskilda fallet medför att ett elektroniskt utlämnande i det specifika fallet ter sig olämpligt. Upphovsrätt kan t.ex. också vara en sådan faktor som kan göra ett elektroniskt utlämnande olämpligt.

Att neka ett elektroniskt utlämnande av en allmän handling med hänvisning enbart till kommersiella skäl bör som kommittén påpekat i avsnitt 8.8.2 däremot inte komma ifråga. Som kommittén bedömer det framstår emellertid behovet av det som synnerligen begränsat.

Kommittén vill i sammanhanget framhålla att det finns anledning att tro att de uppskattningar av intäktsförluster som myndigheterna har gjort med anledning av Ekonomistyrningsverkets rapport (se bilaga 2) i viss mån kan hänföras även till andra faktorer än utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Bland annat följer det av rapporten att somliga myndigheter inte rätt har uppfattat den förutsättningen att den tänkta skyldigheten bara ska omfatta sådana handlingar som redan finns lagrade i elektronisk form.

Det finns även anledning att framhålla att den nuvarande utformningen av avgiftsförordningen (1992:191) medför att det finns ett utrymme för statliga myndigheter att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter i elektronisk form upp till vad som motsvarar full kostnadstäckning (se vidare avsnitt 10.2.1, jfr. 4 § första stycket 9 avgiftsförordningen).

Sammantaget bedömer kommittén att förslaget om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar inte kan förväntas medföra

några beaktansvärda konsekvenser vad beträffar intäkter från försäljning av information. De eventuella intäktsminskningar som förslaget möjligen skulle kunna ge upphov till i enskilda fall bedöms kunna finansieras inom befintliga ramar.

Kommittén vill avslutningsvis framhålla att myndigheterna på både kort och lång sikt kan förväntas göra kostnadsbesparingar på reformen eftersom det nu blir tydligare att det i många fall är lämpligt med ett elektroniskt utlämnande vilket i sin tur innebär att man i många fall kan avstå från en kostsam fakturering m.m. i samband med utlämnande av allmänna handlingar.

Den föreslagna ändringen av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen

Syftet med den föreslagna ändringen av sekretessregeln i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen är dels att förtydliga bestämmelsen så att det inte ska råda någon tvekan om att det bara är den prognos myndigheten kan göra beträffande sökandens efterföljande behandling som är relevant, dels att myndigheten måste ha något skäl för att ställa frågor till sökanden om den tilltänkta användningen av personuppgifterna. Genom dessa förtydliganden kan myndigheternas handläggning av en förfrågan om att få ta del av personuppgifter i en allmän handling förväntas förenklas. Därmed kan den föreslagna förändringen snarast förväntas få positiva konsekvenser för handläggningen hos myndigheterna genom att regelverket förtydligas jämfört med i dag. Några kostnadsökningar kan därför inte förväntas uppkomma genom den föreslagna lagändringen.

Övriga konsekvenser

Inte heller i övrigt bedömer kommittén att förslagen får några sådana konsekvenser som sägs i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

14 Författningskommentar

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

6 kap.

3 a §

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna ut en handling som förvaras elektroniskt hos myndigheten i elektronisk form, om den inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, det i lag eller förordning finns bestämmelser som förbjuder det eller det annars är olämpligt.

Paragrafen är ny.

Av bestämmelsen följer att en myndighet är skyldig att i samtliga fall där en enskild begär ett elektroniskt utlämnande av en elektroniskt lagrad allmän handling, ta ställning till en sådan begäran. Rätten att efter en lämplighetsprövning få ut elektroniskt lagrade handlingar i elektronisk form kompletterar den grundlagsfästa rätten att få ut allmänna handlingar i pappersform (jfr 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen). Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 8.8.

Endast handlingar som redan förvaras elektroniskt hos myndigheten omfattas. Någon skyldighet för myndigheten att omvandla handlingar i pappersform till elektronisk form föreskrivs alltså inte.

I de fall där det framgår av annan lag eller förordning att handlingen inte får lämnas ut i elektronisk form ska detta förbud gälla.

Med begreppet ”elektronisk form” avses att handlingen kan lämnas ut via e-post, dvd-skiva, diskett etc. Myndigheten har ingen skyldighet – men bör däremot sträva efter – att tillmötesgå den

enskildes önskemål om att få ut handlingen i ett visst (fysiskt eller logiskt) format.

I vilka situationer det kan vara olämpligt att lämna ut en handling i elektronisk form framgår närmare av avsnitt 8.8.2.

En myndighets ställningstagande beträffande frågan om sättet för utlämnande går inte att överklaga särskilt, se avsnitt 8.8.1.

Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

21 kap.

7 §

Sekretess gäller för personuppgift, om det finns skäl att anta att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).

Ändringen behandlas närmare i avsnitt 9.5.1.

I paragrafen förskrivs sekretess för personuppgifter, om det finns skäl att anta att uppgiften efter ett utlämnande från myndigheten kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204). Med personuppgift avses detsamma som enligt personuppgiftslagen. Paragrafen är tillämplig oavsett var hos myndigheten personuppgiften finns, i ett pappersdokument, i ett register, i ett ordbehandlingsdokument, i en tjänstemans huvud osv. Paragrafen är vidare tillämplig oberoende av hur utlämnandet av uppgiften ska ske, på papper, i elektroniskt format, muntligt osv.

Med begreppet ”efter ett utlämnande” betonas att det är sökandens efterföljande behandling av personuppgifterna som ska bedömas i förhållande till personuppgiftslagen, inte den behandling som myndighetens utlämnande av uppgiften utgör.

Sekretess enligt bestämmelsen kan komma ifråga endast om det finns skäl att anta dels att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas på ett sätt som omfattas av personuppgiftslagen, dels att behandlingen står i strid med personuppgiftslagen.

Med formuleringen ”om det finns skäl att anta” understryks att myndigheten måste ha något skäl för att få ställa frågor till sökanden om den tilltänkta användningen av personuppgifterna.

För att en myndighet ska få lov att ställa frågor till sökanden om identitet, syfte etc. för att utröna om sekretess råder för personuppgift är det inte tillräckligt redan att sökanden begär ut en allmän handling som innehåller personuppgifter. Det krävs i stället att det

finns någon konkret omständighet som gör att det finns skäl att anta att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas på ett sätt som omfattas av personuppgiftslagen. Frågor bör således bara ställas när det av sökandens egna uppgifter framgår att det finns anledning att tro att han eller hon kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som inte är förenligt med personuppgiftslagen eller att sökanden t.ex. önskar göra ett massuttag eller ett selekterat uttag av personuppgifter för vilka utrymmet för en behandling i enlighet med personuppgiftslagen är särskilt begränsat, t.ex. uppgifter om personnummer eller samordningsnummer (22 § personuppgiftslagen), känsliga personuppgifter (13 § personuppgiftslagen) samt personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden (21 § personuppgiftslagen). När det gäller känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser kan i många fall i och för sig antas att sekretess enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen skulle hindra ett utlämnande. Det kan dock inte uteslutas att det finns situationer när nu aktuell bestämmelse kan ha betydelse i detta avseende.

Myndigheten får inte ställa mer ingående eller fler frågor än som behövs för att göra en sekretessbedömning. Inledningsvis har därför myndigheten endast anledning att genom frågor till sökanden utröna om det finns skäl att anta att han eller hon över huvud taget kan antas komma behandla personuppgifterna på ett sätt som omfattas av personuppgiftslagen, dvs. genom automatiserad behandling eller sådan manuell behandling som omfattas av lagen (jfr 5 § personuppgiftslagen). Först om så är fallet är det befogat att myndigheten ställer fler frågor om den tilltänkta behandlingen, bl.a. för att ta reda på om behandlingen är helt eller delvis undantagen från personuppgiftslagen.

Hävdar sökanden att han eller hon ska behandla uppgifterna på ett sätt som inte omfattas av lagen – för journalistiskt ändamål, privat behandling, åberopande av frivilligt grundlagsskydd etc. – och myndigheten inte har anledning att bortse från sökandens uppgifter, får uppgifterna godtas om det inte av omständigheterna framgår att upplysningen är så osannolik att den kan lämnas utan avseende.

Om myndigheten fått en redogörelse av den tilltänkta behandlingen från sökanden – som inte kan lämnas utan avseende – får myndigheten göra en bedömning av om den uppgivna behand-

lingen omfattas av personuppgiftslagen och om så är fallet om den behandlingen strider mot personuppgiftslagen. Om t.ex. ett massuttag av uppgifter eller selekterade uppgifter – uppgifter för vilka utrymmet för en behandling i enlighet med personuppgiftslagen är särskilt begränsat – begärs utlämnade och sökanden däremot inte besvarar en förfrågan på ett konkret sätt om den tilltänkta användningen av uppgifterna, finns det tvärtom ofta anledning för myndigheten att anta en olaglig behandling och således vägra utlämnande på grund av sekretess. Det bör dock påpekas att det aldrig finns någon skyldighet för sökanden att besvara myndighetens frågor.

Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Särskilt yttrande

av Pär Trehörning, expert

Inledning

Det är förvisso positivt att kommittén föreslår en skyldighet för myndigheter att lämna ut uppgifter i elektronisk form. Kommittén har dock, genom förbehållet ”eller det annars är olämpligt” i förslaget till författningstext, satt skyddet av den personliga integriteten före intresset av att stärka offentlighetsprincipen på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk att det i realiteten inte blir någon förändring av rådande rättsläge.

Ett avslag på en begäran att få en elektronisk uppgift överlämnad i elektronisk form kan heller inte överklagas. En sådan rätt kräver en grundlagsändring, eftersom hur en handling överlämnas, det vill säga sättet för utlämnade, idag inte går att överklaga enligt TF¹. Av direktiven framgår att utredningens uppdrag i denna del endast handlar om förändringar i sekretesslagen. Det ingår alltså inte i kommitténs uppdrag att föreslå eventuella grundlagsändringar.

Jag förordar därför att författningstexten ändras så att ”eller det annars är olämpligt” utgår.

Jag föreslår också att sekretessbestämmelsen 21:7 om personuppgifter ska upphävas.

Jag utvecklar mina förslag i det följande.

Elektroniskt utlämnade

I utredningens direktiv ingår att utreda såväl intresset av en ökad insyn i det allmänna, som intresset att skydda den personliga integriteten vid elektroniskt utlämnande.

¹ Se avsnitt 8.8.1.

Utredningens i sig mycket seriösa arbete har till stor del koncentrerats på hur den personliga integriteten ska skyddas, även om fördelarna av en utökad insyn också har diskuterats.

Personlig integritet är just – personlig. Var och en har sin uppfattning om vad som är personlig integritet.

En del människor ser inget som helst problem i att myndigheter har uppgifter som allmänheten kan ta del av, andra känner sig antagligen förföljda och övervakade bara av tanken på att så mycket av deras liv och de det gjort är registrerat, över känslan att inte få kunna vara anonym när man vill vara det.

Det faktum att många lägger ut i vissa fall mycket intima och personliga uppgifter om sig själva på Facebook och andra sociala medier, beror på att det är självvalt. Att man sedan inte alltid har full kontroll över var uppgifter hamnar och hur de används tycks för många vara av underordnad betydelse.

Utredningen lyfter fram de negativa konsekvenser som elektroniskt utlämnande kan medföra – massuttag, snabba sammanställningar, korsrelateringar med mera.

Risker finns alltid. Frågan är om den är överdriven. Men framför allt. Det är kanske någonting vi trots allt får tåla om vi vill ha kvar ett öppet samhälle där envar har rätt att få ut uppgifter som det allmänna, med stöd av lag och regleringar, har samlat på sig.

Min uppfattning är att när medborgarna talar om bristande personlig integritet, handlar det i första hand om statens ökande förmåga att dels samla in information av allehanda slag, dels övervaka den enskilde medborgaren. Utredningens förslag handlar om vad som kan hända om medborgarna vill ta del av denna insamlade information.

Ökar då risken för att den personliga integriteten sätts ur spel bara för att uppgifterna lämnats i elektronisk form?

Det blir lättare att sätta samman uppgifter, det är sant. Man kan göra massuttag, det är sant.

Men det är kanske också meningen med ett öppet samhälle att se samband, att kunna göra stora sammanställningar och kunna dra konsekvenser av dessa sammanhang.

Dessutom är det möjligt att redan idag sätta samman uppgifter genom att skanna in uppgifter från utlämnade papper. Det tar bara lite längre tid och kostar mer pengar. Men ska den som har resurser och kapital få fördelar jämfört med den som saknar dessa förutsättningar?

Den främsta kritiken och farhågorna när det gäller elektroniskt uttag har kommit från myndigheterna – inte från medborgarna. Medborgarna ifrågasätter myndigheternas utökade möjligheter till övervakning och att samla in information om medborgarna.

Jag anser således att en generell skyldighet för myndigheter att lämna ut elektroniska uppgifter i elektronisk form kan förstärka och förenkla möjligheten för envar att ta del av myndigheternas uppgifter och att detta intresse i detta fall väger tyngre än intresset av den personliga integriteten. Den sekretesslagstiftning vi redan har anser jag tillgodoser behovet av skydd för den personliga integriteten.

Registerförfattningar och personuppgifter

Utredningen föreslår att man ser över snårskogen av registerförfattningar. Det är ett utmärkt förslag eftersom tillämpningarna av dessa i allt för stor utsträckning går stick i stäv med offentlighetsprincipen. Det är ett viktigt arbete som bör genomföras skyndsamt.

Utredningens författningsförslag om att införa bestämmelsen om att ett elektroniskt utlämnande bara får ske om det inte är olämpligt, är en slags tillfällig lösning i avvaktan på en översyn av registerlagarna. Målet är enligt utredningen att myndigheterna ska ha en i lag reglerad skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form om det inte finns särskilda förbud mot detta i lag eller förordning.

Om en sådan översyn verkställs, får vi förhoppningsvis en mer genomskinlig och funktionell lagstiftning, men som ändå kommer att innehålla författningar som förbjuder utlämnande av vissa uppgifter, för att det kan skada den personliga integriteten.

Om en sådan översyn inte görs, förblir registerlagarna oförändrade.

I båda dessa fall innebär utredningens förslag i realiteten att en begäran om elektroniskt utlämnande i framtiden ska "överleva" fyra bedömningar innan uppgiften lämnas ut:

- Omfattas uppgiften av någon reglering i sekretesslagen?
- Finns det något förbud i någon registerlag att lämna ut uppgiften?

- Innehåller uppgiften personuppgifter som innebär att sekretesslagen 21:7 ska tillämpas?
- Är det olämpligt att lämna ut uppgiften i elektronisk form?

De två sistnämnda kriterierna innebär också att enskild tjänsteman på myndigheten ska göra ett slags prognos eller bedömning hur uppgifterna ska användas. Här finns en uppenbar risk för inkonsekvenser i rättstillämpningen.

Utredningen konstaterar att när det gäller att avgöra om ett utlämnande kan vara olämpligt eller ej, ska "rätten att få ut handlingar (vara) frikopplad från frågan om vad mottagaren senare gör med handlingen".² Vad mottagaren gör med den utlämnade uppgiften får alltså inte ligga till grund för om ett utlämnande är olämpligt eller ej. Istället ska tjänstemannen i förekommande fall iakttaga försiktighet och tänka på säkerhetsaspekter när lämpligheten provas.

Men sekretesslagen 21:7 innebär att myndigheten *ska* göra ett antagande om hur mottagaren av personuppgifterna kommer att behandla dem.³

Jag tror att detta kan bli en närmast omöjlig uppgift för anställda på statliga verk, kommuner och landsting, som ska ta ställning till att lämna ut en uppgift i elektronisk form, att få detta att gå ihop.

Utredningen har för övrigt på ett utmärkt sätt listat den kritik som finns mot bestämmelsen och föreslår att den förtydligas så att "det inte råder någon tvekan om att det bara är den prognos myndigheten kan göra beträffande sökandens efterföljande behandling som är relevant, inget annat."⁴

Kommittén konstaterar dessutom att bestämmelsen endast fyller en begränsad funktion.

Jag föreslår att den upphävs.

Såväl Svenska Journalistförbundet som JO har tidigare kritiserat regeln eftersom dess efterlevnad kräver att myndigheten efterfrågar syftet med ett utlämnande, vilket i sin tur strider mot efterfrågeförbudet i 2:14, 3 stycket TF.⁵ Jag delar denna uppfattning.

Dessutom väger argumenten för att ta bort bestämmelsen, som också redovisas i utredningen, tyngre än att behålla den.

² Se avsnitt 8.8.2.

³ Se avsnitt 9.2.2.

⁴ Se avsnitt 9.5.1.

⁵ Se avsnitt 9.2.1.

Det kan i och för sig vara på sin plats att förena ett utlämnande av personuppgifter med en erinran till mottagaren att han eller hon förfogar över de utlämnade uppgifterna under ansvar och att de inte får behandlas i strid med personuppgiftslagens bestämmelser.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår jag att 6 kap. 3 a § ska lyda:

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna ut en handling som förvaras elektroniskt hos myndigheten i elektronisk form, om den inte innehåller sekretessbelagda uppgifter eller det i lag eller förordning finns bestämmelser som förbjuder det.

Mitt förslag till författningstext får en generell innebörd och kan behöva förenas med övergångsbestämmelser. Hur sådana ska utformas bör bli en uppgift för regeringen som kan reglera övergången i en förordning.

Jag föreslår vidare att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) upphävs.

Jag förordar att myndigheternas registerlagar och registerförordningar ses över och ansluter mig i denna del till utredningens förslag i kapitel 11, Avslutande synpunkter. I uppdraget för en sådan översyn bör ingå att det ska utformas mycket tydliga och för envar begripliga regler i de fall en myndighets registerförfattning förbjuder eller begränsar ett utlämnande av uppgift. Arbetet bör bedrivas skyndsamt.

Övriga synpunkter

E-offentlighetskommittén har varit en parlamentarisk utredning med expertmedverkan. Det är positivt med tanke på att alltfler utredningar idag består av ensamutredare, det vill säga ofta en departementstjänsteman. Detta inte sagt för att kritisera enskilda tjänstemän, utan mer för att betona att många frågor behöver utredas av folkvalda.

Kommittén har dock arbetat under mycket stark tidspress. De frågor kommittén har haft att utreda har varit komplexa, inneburit grundlagsändring och i övrigt berört frågor som har inverkan på offentlighetsprincipens kärna.

Att under dessa omständigheter ges så kort utredningstid anser jag tvivelaktigt. Man ska inte utreda i långbänk, men man ska heller inte lämna ifrån sig utredningsförslag som kunde ha analyserats, särskådots och utforskats ännu bättre. Inget skugga må falla över utredningens sekretariat som under rådande omständigheter gjort ett utmärkt arbete.

Den korta utredningstiden är ett tecken i tiden. I egenskap av ansvarig för en del av Svenska Journalistförbundets remissyttranden mottar jag inte sällan utredningar med bristfälligt underlag och med lagförslag där konsekvenserna ibland är dåligt analyserade. Inte minst gäller det lagförslag som berör grundläggande mänskliga rättigheter och/eller förslag till ändringar i grundlagar och där förslag läggs fram där regeringsformens krav på att effektivitets-, legalitets- och proportionalitetsprinciperna inte alltid är uppfyllda.

Till det kommer allt mer krympande remisstider, vilket i sin tur kan medföra att yttrandena från remissinstanserna inte är tillräckligt genomarbetade eller blir ofullständiga.

Sammantaget innebär detta att den starka förarbetstraditionen i den svenska lagstiftningen håller på att gå förlorad.

Jag vill i detta sammanhang kritisera denna negativa utveckling i en tidigare mycket välutvecklad svensk lagstiftningstradition och varna för dess konsekvenser.

Kommittédirektiv



Säkerhetskopiors rättsliga status och utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form

Dir.
2008:26

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2008

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en översyn av vissa av bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Kommittén ska överväga

- om säkerhetskopior av handlingar och de upptagningar – på t.ex. magnetband – som innehåller säkerhetskopior av handlingar ska undantas från begreppet allmän handling,
- vilken betydelse en eventuell arkivering av en upptagning som innehåller säkerhetskopior av handlingar kan få för de kopior av icke allmänna handlingar som ingår i upptagningen,
- om det – i den mån säkerhetskopior inte föreslås bli undantagna från begreppet allmän handling – finns ett behov av en generell reglering i sekretesslagen (1980:100) till skydd för uppgifter på säkerhetskopior,
- om eventuella förslag till lagändringar innebär att bestämmelsen i 5 kap. 11 § sekretesslagen till skydd för uppgifter på de säkerhetskopior som har genererats i Regeringskansliets datasystem och som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004 bör ändras eller upphävas,
- om det finns behov av att tydliggöra tryckfrihetsförordningens reglering så att det framgår att ett beslut att avslå en begäran om utlämnande av allmän handling som en tjänsteman fattat i ett statsråds ställe ska överklagas till regeringen.

Kommittén ska vidare överväga

- om det i sekretesslagen eller i annan lag ska införas en skyldighet för myndigheter, generellt eller i mer begränsad

- utsträckning, att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form,
- vilka konsekvenser en sådan skyldighet skulle få för bl.a. enskildas personliga integritet samt
 - om bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen bör ändras eller upphävas.

Om kommittén föreslår att det ska införas en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, ska den överväga om en sådan skyldighet bör leda till ändringar i avgiftsregleringen.

Kommittén ska föreslå de grundlagsändringar och andra författningsändringar som den finner motiverade. Uppdraget ska, i den del det avser förslag till grundlagsändringar, redovisas senast den 31 december 2008 och i övriga delar senast den 31 december 2009.

Bakgrund

Offentlighetsprincipen

Allmänt om offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha möjlighet till insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas emellertid i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF.

Handlingsoffentlighetens främsta syfte är att garantera rätts-säkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och folkstyret. Av inledningsstadgandet i 2 kap. TF framgår emellertid att handlings-offentligheten har ett vidare syfte. Rätten att ta del av allmänna handlingar syftar även till att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Handlingsoffentligheten fyller därmed också ett syfte som informationsförsörjare i vid mening.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF framställningar i skrift eller bild, dvs. handlingar i traditionell form, som kan uppfattas utan tekniskt hjälpmedel. Med handling förstås där-

utöver upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Som exempel på upptagningar kan nämnas uppgifter som finns på cd-skivor, dvd-skivor och bandupptagningar av olika slag.

Handlingsoffentligheten gäller dock inte utan undantag. Hänsyn till andra intressen måste ibland ges företräde framför intresset av insyn.

För att det ska finnas en rätt att ta del av en handling hos en myndighet krävs för det första – förutom att handlingen förvaras hos myndigheten – att handlingen har nått ett sådant stadium i handläggningen att den är att betrakta som "allmän". En handling måste därför antingen vara inkommen till (2 kap. 6 § TF) eller upprättad hos (2 kap. 7 § TF) myndigheten för att en rätt till insyn ska föreligga.

Rätten till insyn förutsätter dessutom att det är fråga om en allmän handling som inte helt eller delvis omfattas av sekretess, utan är offentlig. Rätten att ta del av en allmän handling får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF uppräknade intressen. I sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess som syftar till att skydda såväl allmänna som enskilda intressen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar utgör också en av grunderna för det offentliga arkivväsendet. Arkivlagen (1990:782) innehåller grundläggande föreskrifter om arkiv hos såväl statliga som kommunala myndigheter. I lagen finns bestämmelser om vad som ingår i en myndighets arkiv samt om arkivvård och gallring av allmänna handlingar.

Utskriftsundantaget

Den som önskar ta del av en allmän handling (sökanden) har rätt att ta del av handlingen på två olika sätt. För det första kan sökanden avgiftsfritt ta del av handlingen genom att myndigheten tillhandahåller den på stället (2 kap. 12 § TF). Sökanden kan också ta del av handlingen genom att mot avgift få den utlämnad till sig i avskrift eller kopia (2 kap. 13 § TF). En upptagning för automatiserad behandling behöver dock aldrig lämnas ut i annan form än utskrift i större utsträckning än vad som följer av lag. Syftet med detta s.k. utskriftsundantag är att förhindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan medföra otillbörliga integritetsintrång (prop. 1973:33 s. 85 f.).

Tidigare utredningar

I juni 1995 tillkallade regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté, Datalagskommittén, som bl.a. fick i uppdrag att föreslå de ändringar i tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet som var motiverade för att grundlagsregleringen skulle vara anpassad till den nya tekniken och terminologin på området. Avsikten var att kommittén skulle överväga hur offentlighetsprincipen skulle kunna tillämpas under nya tekniska förutsättningar och att lagstiftningen skulle göras så oberoende som möjligt av tekniska begrepp och termer. En av utgångspunkterna för uppdraget var att allmänhetens tillgång till information skulle vara oberoende av på vilket sätt myndigheterna valt att registrera informationen.

I sitt betänkande Integritet, Offentlighet, Informationsteknik föreslog Datalagskommittén bl.a. att offentlighetsprincipen skulle utvidgas till att även omfatta en rätt att få ut allmänna handlingar och andra uppgifter i elektronisk form (SOU 1997:39). Förslaget ledde dock inte till lagstiftning.

Offentlighets- och sekretesskommittén avlämnade i januari 2001 delbetänkandet Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3). Kommittén betonade vikten av att den grundlagsfästa offentlighetsinsynen inte fick vara utformad så att den förhindrade myndigheternas möjligheter att utnyttja utvecklingen av ny teknik för sin informationsverksamhet. I betänkandet föreslogs bl.a. att det i tryckfrihetsförordningen skulle införas en skyldighet att under vissa förutsättningar lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. För att framhålla arkiverings- och gallringsreglernas betydelse för offentlighetsprincipen föreslog kommittén också att det skulle införas en hänvisning till dessa regler i tryckfrihetsförordningen.

Det sistnämnda förslaget ledde till att det infördes en ny bestämmelse i 2 kap. 18 § TF i vilken det anges att grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag.

Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag om att i TF införa en skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Flera remissinstanser ställde sig tveksamma till förslaget medan andra uttryckligen avstyrkte det. Förslaget kom bl.a. mot denna bakgrund inte att genomföras (prop. 2001/02:70 s. 29). Regeringen anförde i

lagstiftningsärendet att allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar borde effektiviseras i samma utsträckning som myndigheternas uppgiftsbehandling i allmänhet samt att regleringen av handlingsoffentligheten såvitt avser elektroniskt lagrade handlingar i största möjliga mån borde korrespondera med den som gäller för pappershandlingar. Regeringen ansåg emellertid att intresset av att underlätta insyn i myndigheternas verksamhet måste vägas mot behovet av att skydda enskilda mot otillbörliga integritetsingrepp. Det var enligt regeringen svårt att överblicka vilka konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kunde få för skyddet av den personliga integriteten. Denna synpunkt gjorde sig särskilt starkt gällande i fråga om s.k. massuttag av personuppgifter ur stora databaser hos myndigheter. Regeringen ansåg dock att det fanns anledning att göra det möjligt att i vanlig lag införa en skyldighet att lämna ut åtminstone vissa kategorier av allmänna handlingar. Därför ändrades bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF på så sätt att det numera framgår att det i lag kan finnas bestämmelser som ålägger en myndighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. I propositionen uttalade regeringen att den hade för avsikt att vid ett senare tillfälle återkomma till frågan om hur en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form borde regleras.

Gemenskapsrättsliga krav på elektroniskt utlämnande

Av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/58/EG av den 15 juli 2003 om ändring av rådets direktiv 68/151/EEG när det gäller krav på offentlighet i vissa typer av bolag, följer en skyldighet för registreringsmyndigheten (i Sverige Bolagsverket) att på begäran tillhandahålla uppgifter och handlingar elektroniskt. Regeringen föreslog därför i propositionen Elektronisk ingivning för vissa finansiella företag, m.m. att en sådan skyldighet skulle tas in i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och i försäkringsrörelselagen (1982:713) beträffande uppgifter och handlingar som finns i elektronisk form i bankregistret respektive försäkringsregistret (prop. 2007/08:35). Riksdagen beslutade den 20 december 2007 i enlighet med regeringens förslag (bet. 2007/08:FiU9, rskr. 2007/08:120).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den

offentliga sektorn (det s.k. PSI-direktivet) innehåller en skyldighet att lämna ut begärd information elektroniskt om detta är möjligt och lämpligt. Direktivet har i denna del inte föranlett någon reglering i lag. I förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter anges dock att information som en myndighet i enlighet med direktivet tillhandahåller för vidareutnyttjande får lämnas ut elektroniskt, om det är möjligt och lämpligt.

För närvarande pågår arbete med att i svensk rätt genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire). Direktivet innehåller bl.a. en skyldighet för myndigheter och vissa organ att göra rumslig information, dvs. sådan information som direkt eller indirekt avser en viss plats eller ett visst geografiskt område, tillgänglig via nättjänster. Direktivets reglering tar således inte sikte på svenska myndigheters handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Skyldigheten enligt direktivet innebär dock att en omfattande mängd allmänna handlingar aktivt ska göras tillgängliga elektroniskt. Direktivet ska vara genomfört senast den 15 maj 2009.

Den tekniska utvecklingen

Sverige hör till de mest datoriserade länderna i världen. Från att under 1960- och 1970-talen ha tagit sikte enbart på register- och databashantering har användningen av ny teknik under senare tid kommit att få en spridning inom alla områden i förvaltningen. Numera sker i princip all framställning av information hos myndigheterna på elektronisk väg. Myndigheterna tar dessutom i allt större utsträckning emot information genom elektronisk kommunikation. Härtill kommer att handlingar också lagras elektroniskt. Inom förvaltningen har man alltså i stor utsträckning dragit nytta av de möjligheter till lättillgänglighet, effektivitet och billig handläggning som den nya informationstekniken ger.

I propositionen Ett informationssamhälle för alla uttalade regeringen att en vägledande inriktning för IT-politiken ska vara att främja demokrati och rättvisa. Detta ska åstadkommas genom en ökning av allas möjlighet till information om offentlig verksamhet och delaktighet i politiska beslutsprocesser, både i Sverige och i

övrigt inom EU (prop. 1999/2000:86). Vidare ska behovet av skydd mot otillbörliga ingrepp i enskildas integritet vid användningen av IT tillgodoses. Regeringen uttalade vidare att en effektiv offentlig förvaltning ska åstadkommas genom att man låter förvaltningen vara en föregångare i användningen av IT. I propositionen betonas också vikten av en hög informationssäkerhet.

Regeringen framhöll i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap att den som ansvarar för ett informationsbehandlings-system även ansvarar för att systemet har den säkerhet som krävs för att systemet ska fungera tillfredsställande (prop. 2001/02:158).

I budgetpropositionen för år 2007 framhöll regeringen bl.a. att utvecklingen av elektronisk förvaltning ska göra det enklare för myndigheter att samverka och för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter gentemot förvaltningen (prop. 2006/07:1). Regeringen framhöll vidare att den avser att säkerställa dels att förvaltningen utvecklar gemensamma principer för hur statlig registerinformation enklare ska kunna utbytas dels att myndigheter använder enhetliga format för övrig informationsöverföring och kommunikation när så krävs.

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) har fått regeringens uppdrag att förenkla tillgången till viss information ur statliga register och databaser samt att följa upp arbetet med att utveckla e-förvaltningen i syfte att skapa förutsättningar för en fortsatt utveckling av e-förvaltning och en effektiv informationshantering (dnr Fi2007/1399 och Fi2004/4657). Verva har även fått i uppdrag att leda och samordna statsförvaltningens utvecklingsarbete avseende säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar (dnr Fi2006/6773 och Fi2006/967).

De s.k. tsunamibanden

I oktober 2006 påträffades i Regeringskansliet ett flertal magnet-band som härrörde från tiden för naturkatastrofen i Asien år 2004. Banden innehöll säkerhetskopior av bl.a. e-postmeddelanden som utväxlats inom Regeringskansliet.

Regeringen beslutade den 26 oktober 2006 att ge ett särskilt uppdrag till den tidigare ordföranden i 2005 års katastrofkommission att inom Regeringskansliet granska bandens innehåll samt att bedöma om innehållet var av sådan betydelse för 2005 års

katastrofkommissions slutsatser att det fanns skäl för kommissionen att återuppta sitt arbete.

Efter en inledande granskning av bandens innehåll lämnade den tidigare ordföranden i katastrofkommissionen in en framställan till regeringen enligt vilken kommissionen borde återinkallas för att återuppta sitt arbete.

Regeringen beslutade den 8 februari 2007 att återinkalla katastrofkommissionen. Kommissionen redovisade sitt uppdrag den 14 juni 2007 i betänkandet Tsunamibanden (SOU 2007:44).

När det gäller de rättsliga förhållandena kring banden visade kommissionens utredning på en rad problem i den rättsliga regleringen, både på grundlagsnivå och i övrigt. Kommissionen framhöll att offentlighetsprincipens tillämpning på elektroniska upptagningar inrymmer problem som inte har fått sin lösning och att lagstiftningen inte är anpassad till de nya tillämpningar som den snabba teknikutvecklingen för med sig. Med utgångspunkt i de rättsliga frågor som ärendet om tsunamibanden hade aktualiserat rekommenderade kommissionen en ny lagteknisk översyn på området (SOU 2007:44 s. 174).

Den 14 juni 2007 nåddes en bred politisk överenskommelse om att tills vidare bevara säkerhetskopiorna och att ett förslag till en bestämmelse om absolut sekretess för informationen på banden skulle behandlas i riksdagen så snart som möjligt. Efter initiativ av konstitutionsutskottet beslutade riksdagen den 20 juni 2007 om en tidsbegränsad bestämmelse om absolut sekretess för uppgifter på banden som gällde t.o.m. den 31 december 2007 (bet. 2006/07:KU26, jfr 5 kap. 11 § sekretesslagen).

I departementspromemorian Sekretess för uppgifter på tsunami-banden föreslogs att en sekretessbestämmelse av samma lydelse som den som riksdagen beslutat skulle gälla fr.o.m. den 1 januari 2008 (Ds 2007:26).

I propositionen Sekretess för uppgifter på de s.k. tsunami-banden föreslog regeringen vissa ändringar i och en viss förlängning av den tidsbegränsade bestämmelse om sekretess som riksdagen hade beslutat om (prop. 2007/08:38). Regeringens förslag innebar att sekretess av säkerhetsskäl ska gälla för uppgifter 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 uppgifterna kan röjas utan fara för att Regeringskansliets verksamhet skadas.

Sekretessen ska dock inte gälla i förhållande till riksdagen. Bestämmelsen föreslogs gälla till och med utgången av juni 2011.

Mot bakgrund av bl.a. det som framkommit i lagstiftningsärendet samt i katastrofkommissionens betänkande Tsunami-bandet uttalade regeringen att den hade för avsikt att låta en utredning se över regleringen i 2 kap. TF. Regeringen påpekade vidare att det inte fanns utrymme att inom de givna tidsramarna för lagstiftningsärendet utreda förutsättningarna för och utformningen av en mer generell reglering – i tryckfrihetsförordningen eller i sekretesslagen – avseende skyddet för uppgifter på säkerhetskopior. Den utredning som skulle tillsättas med uppdrag att se över regleringen i 2 kap. TF borde därför också få i uppdrag att överväga behovet av en sådan generell sekretessreglering.

Riksdagen beslutade den 13 december 2007 att införa de av regeringen föreslagna ändringarna. Ändringarna trädde i kraft den 31 december 2007 (prop. 2007/08:38, bet. 2007/08:KU5, rskr. 2007/08:84).

Säkerhetskopiors rättsliga status

Allmänt om säkerhetskopiering

Med säkerhetskopiering avses kopiering av information som vid en viss given tidpunkt finns i ett datasystem och som sker för att informationen ska kunna återskapas om den går förlorad på grund av tekniska fel, brand, översvämning eller liknande händelser. Den säkerhetskopia som därigenom skapas kan dock komma till användning för andra syften än att återskapa förlorad information.

Enligt 4 kap. 3 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1994:2) om upptagningar för automatisk databehandling (ADB-upptagningar) ska en myndighet regelbundet framställa säkerhetskopior av sina ADB-upptagningar. Denna säkerhetskopiering ska bl.a. omfatta samtliga uppgifter som är allmänna handlingar och ske med sådana intervall att uppgifterna kan rekonstrueras. Undantag från framställning av säkerhetskopior får göras vid användning av utrustning som är så beskaffad och så placerad att en motsvarande säkerhetsnivå kan uppnås. Med ”motsvarande säkerhetsnivå” avses t.ex. att samma uppgifter samtidigt skrivs på separata skivminnen. Om det ena skivminnet bortfaller, exempelvis på grund av ett maskinellt fel, träder det

andra automatiskt in i dess ställe. En förutsättning för undantag är dock att utrustningen är placerad i en lokal som ger ett betryggande skydd.

Krisberedskapsmyndigheten har utfärdat rekommendationer om säkerhetskopiering (Basnivå för informationssäkerhet 2006:1). I dessa rekommendationer anges bl.a. att säkerhetskopiering ska göras regelbundet samt att beslut ska fattas om vilken information som ska säkerhetskopieras och om hur säkerhetskopiorna ska förvaras. Vidare framgår att datamedia för säkerhetskopiering kan utgöras av disketter, diskar i servrar, klienter eller minnen i bärbara datorer och även av utskrifter från informationssystemet.

Den tekniska utvecklingen har alltså gjort det möjligt att bl.a. genom säkerhetskopiering lagra mycket stora mängder information. Som exempel kan nämnas att de s.k. tsunamibanden innehåller information motsvarande 6 500 dvd-skivor eller cirka 10 miljarder A4-sidor.

Behovet av säkerhetskopiering har som framgår ovan behandlats i olika sammanhang. Frågan om säkerhetskopiors rättsliga status synes dock inte närmare ha övervägts. Inte heller i samband med behandlingen av frågor om anpassningen av reglerna i 2 kap. TF till den tekniska utvecklingen har förekomsten av säkerhetskopior eller deras rättsliga status behandlats (jfr bl.a. SOU 2001:3 och prop. 2001/02:70).

Närmare om behovet av en utredning

Säkerhetskopiering på datamedia

Som framgår av Krisberedskapsmyndighetens rekommendationer kan säkerhetskopiering i och för sig ske genom att utskrifter på vanligt papper tas om hand och sparas. Det vanligaste torde dock vara att säkerhetskopiering sker på ett datamedium, exempelvis ett magnetband. Upptagningen utgör enligt 2 kap. 3 § TF en handling. Denna upptagning innehåller i sin tur ett stort antal mindre, separata upptagningar – exempelvis Word-dokument och e-post-meddelanden – som enligt tryckfrihetsförordningen också utgör handlingar eftersom varje konstellation av sakligt och logiskt sammanhängande uppgifter är att betrakta som en upptagning för sig (prop. 1975/76:160 s. 89 f.). De mindre, separata upptagningarna torde regelmässigt vara kopior både av handlingar som i sin

originalversion är allmänna och sådana som i sin originalversion inte är allmänna.

I lagstiftningsärendet om de s.k. tsunamibanden uppstod frågan om den stora upptagningen – i det aktuella fallet samtliga uppgifter på magnetbanden – var en allmän handling (prop. 2007/08:38). Magnetbanden innehöll – vilket alltså torde vara det normala vid säkerhetskopiering – i sig ett mycket stort antal mindre upptagningar.

Regeringen fann att upptagningarna förvarades i Regeringskansliet men att rättsläget var oklart såvitt avser frågan om den stora upptagningen var att anse som upprättad enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF eller specialregeln i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Enligt regeringen kunde det inte uteslutas att en formell tolkning av tryckfrihetsförordningen kunde leda till att den stora upptagningen ansågs som upprättad och därmed utgjorde allmän handling. En sådan tolkning skulle leda till att alla de mindre upptagningarna som fanns på magnetbanden och som inte var allmänna, skulle lämnas ut enbart på den grunden att de ingick i en större upptagning som i sig var att betrakta som allmän. Härtill kom att bestämmelsen i 15 kap. 4 § sekretesslagen som föreskriver att en myndighet på begäran av enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång, vid ett sådant synsätt skulle få till följd att en myndighet som huvudregel skulle vara skyldig att lämna ut uppgifter även ur de upptagningar på banden som inte var allmänna handlingar (prop. 2007/08:38 s. 11 f.).

Regeringen konstaterade sammanfattningsvis att om den stora upptagningen skulle anses vara en allmän handling skulle tryckfrihetsförordningens noggrant utarbetade reglering, till den del den avser åtskillnad mellan allmänna och icke-allmänna handlingar, sättas helt ur spel vilket skulle leda till orimliga och oöverblickbara konsekvenser för samtliga myndigheters hantering av allmänna handlingar. Mot denna bakgrund fann regeringen att den enda rimliga tolkningen av bestämmelserna i 2 kap. TF var att den stora upptagningen aldrig kunde anses upprättad i tryckfrihetsförordningens mening och därför inte utgjorde allmän handling. Regeringen konstaterade att en konsekvens av detta synsätt var att den rättsliga statusen av de på magnetbanden ingående mindre upptagningarna – Word-dokumentet och e-postmeddelandena etc.

– måste bedömas för sig. Enligt regeringen hade kopiorna samma rättsliga status som originalhandlingarna.

Det finns anledning att utgå från att lagstiftaren vid tillkomsten av de aktuella reglerna i tryckfrihetsförordningen inte förutsåg de principiella problem som är förknippade med att den tekniska utvecklingen skapat möjligheter att lagra stora mängder information, bestående bl.a. av elektroniskt lagrade handlingar som antingen kan vara allmänna eller inte allmänna, på en upptagning som vid en formell tolkning av tryckfrihetsförordningen i sig skulle kunna anses utgöra en allmän handling. Som nämns tidigare synes frågan inte heller ha behandlats i något annat sammanhang.

Det är mot bakgrund av det anförda angeläget att bestämmelserna i 2 kap. TF ses över i syfte att klargöra den rättsliga statusen avseende upptagningar som innehåller säkerhetskopior av handlingar.

Som nämns tidigare framgår av Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd att undantag från framställning av säkerhetskopior får göras vid användning av utrustning som är så beskaffad och så placerad att en motsvarande säkerhetsnivå kan uppnås. Det är därför viktigt att klargöra den rättsliga statusen avseende alla former av lagring av information som sker i säkerhetssyfte.

Säkerhetskopior av handlingar som i original är allmänna

Som nämns ovan fann regeringen i lagstiftningsärendet gällande de s.k. tsunamibanden att den rättsliga statusen avseende de på magnetbanden ingående mindre upptagningarna måste bedömas för sig och att dessa kopior hade samma rättsliga status som originalhandlingarna. Det kan emellertid ifrågasättas om en säkerhetskopia av en handling – exempelvis ett Word-dokument – som i sin originalversion är en allmän handling också bör omfattas av begreppet allmän handling.

Dessa kopior har nämligen inte tillkommit i syfte att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i myndighetens verksamhet utan syftar, som nämns tidigare, i första hand till att skapa förutsättningar för att återskapa information från datasystemen för det fall informationen av någon anledning går förlorad. Insynsintresset måste till stor del anses tillgodosett genom att de handlingar som är allmänna hålls tillgängliga på den plats där de förvaras i original, även om säkerhetskopiering i och för sig kan leda till ökade

möjligheter att söka och göra sammanställningar av uppgifter i de kopierade handlingarna.

Man måste vidare beakta att det på upptagningarna kan förekomma kopior av allmänna handlingar som i sin ursprungliga form har gallrats i enlighet med tillämpliga föreskrifter utan att avsikten varit att innehållet i handlingarna ska finnas kvar i en annan form. Något allmänt intresse av insyn kan inte anses finnas i förhållande till sådana handlingar. Säkerhetskopiering kan alltså komma att försvåra en effektiv gallring av handlingar som inte längre behöver, eller ens bör, bevaras.

Mot bakgrund av det ovan anförda kan det ifrågasättas om säkerhetskopior av handlingar som i sin originalversion är allmänna bör omfattas av begreppet allmän handling.

Betydelsen av arkivering

Enligt nuvarande regler i tryckfrihetsförordningen utgör vissa handlingar som kan förekomma hos en myndighet inte allmänna handlingar. Det gäller t.ex. vissa minnesanteckningar som är hänförliga till ett ärende och som varken har expedierats eller tagits om hand för arkivering. Motsvarande gäller utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling (2 kap. 9 § TF). Personliga brev och meddelanden är inte heller allmänna handlingar (2 kap. 4 § TF). Detsamma gäller brev och andra meddelanden som är avsedda för mottagaren endast som innehavare av annan ställning, den s.k. politikerregeln (2 kap. 4 § TF).

I normala fall är det inte aktuellt att arkivera upptagningar som innehåller säkerhetskopior eftersom uppgifterna vanligtvis gallras fortlöpande i takt med att de inte längre behövs för sitt syfte eller verksamheten i övrigt. Om en stor upptagning – som inte anses utgöra en allmän handling – ändå tas om hand och arkiveras kan arkiveringen få betydelse för hur de säkerhetskopior av handlingar – t.ex. Word-dokument och e-post – som finns på upptagningen och som inte ansetts utgöra allmänna handlingar ska bedömas i offentlighetshänseende. Det gäller t.ex. minnesanteckningar som inte är hänförliga till något ärende och utkast som inte har arkiverats i relevant akt. Vidare är det oklart om en arkivering påverkar den rättsliga statusen på privata meddelanden och handlingar som omfattas av den s.k. politikerregeln eftersom det saknas uttryckliga regler om detta.

Mot denna bakgrund är det angeläget att utreda frågan hur en eventuell arkivering av upptagningar med säkerhetskopior kan påverka den rättsliga statusen av de på upptagningarna ingående separata handlingarna. Det är också viktigt att belysa frågan om gallring av sådana upptagningar.

Behovet av sekretesskydd för uppgifter på säkerhetskopior

För det fall säkerhetskopior inte föreslås bli undantagna från begreppet allmän handling kommer uppgifter på säkerhetskopiorna att behöva sekretessprövas på vanligt sätt om de begärs ut. De sekretessbestämmelser som är tillämpliga på uppgifter i en originalhandling är som regel tillämpliga också när uppgifterna förekommer i en säkerhetskopia av handlingen. Det säkerhetskopierade materialet hos en myndighet torde dock normalt vara mycket omfattande och det kan därför vara svårt att ha fullständig klarhet i vilken information som finns kopierad och vilka sekretessbestämmelser som därmed kan vara tillämpliga. Sannolikt är det även förenat med stora svårigheter att bedöma om de befintliga bestämmelserna täcker det sekretessbehov som kan finnas från säkerhetssynpunkt om stora mängder information om en myndighets arbetssätt skulle komma att sammanställas elektroniskt till en allmän handling.

Mot bakgrund av det anförda kan det finnas en risk att det för säkerhetskopior befintliga sekretesskyddet är otillräckligt när det gäller bl.a. IT-säkerhet och krishantering. Det är därför nödvändigt att – i den mån säkerhetskopior inte föreslås bli undantagna från begreppet allmän handling – utreda om det finns ett behov av en generell reglering i sekretesslagen för att skydda uppgifter på säkerhetskopior.

Dessutom är det nödvändigt att bedöma vilka effekter som eventuella förslag till lagändringar får på bestämmelsen i 5 kap. 11 § sekretesslagen till skydd för uppgifter på de säkerhetskopior som har genererats i Regeringskansliets datasystem och som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

Prövningen i Regeringskansliet av frågor om utlämnande av allmänna handlingar

Nuvarande reglering

Om annan än riksdagen eller regeringen avslår en begäran om utlämnande av en handling gäller som huvudregel att beslutet får överklagas till domstol (2 kap. 15 § första stycket TF). Från denna huvudregel har emellertid vissa undantag gjorts. Ett av dessa är att ett statsråds beslut ska överklagas hos regeringen (2 kap. 15 § första stycket sista meningen TF; se även 15 kap. 7 § fjärde stycket sekretesslagen). Detta undantag har sin grund i att tillgången till allmänna handlingar som förvaras i Regeringskansliet av principiella skäl inte bör bli föremål för en rent rättslig prövning (prop. 1975/76:160 s. 205).

Av 18 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att frågor om utlämnande av allmänna handlingar som förvaras i Regeringskansliet normalt prövas inom det departement som förvarar handlingarna, att en sådan fråga i tveksamma fall eller om sökanden begär det ska prövas av ett statsråd samt att den får överlämnas till regeringens prövning. Enligt förordningen får ärenden som ska avgöras av ett statsråd i vissa fall istället avgöras av en tjänsteman i Regeringskansliet. Detta ska i så fall anges i arbetsordningen för departementet eller i särskilda beslut (31 § nämnda förordning).

Närmare om behovet av en utredning

För det fall en tjänsteman med stöd av förordningen med instruktion för Regeringskansliet skulle få i uppdrag att i ett statsråds ställe pröva frågan om utlämnande av en allmän handling från Regeringskansliet är det mycket som talar för att undantaget i 2 kap. 15 § första stycket sista meningen TF skulle vara tillämpligt. Detta framgår dock inte uttryckligen av bestämmelsens ordalydelse. Det bör därför övervägas om det finns behov av att tydliggöra tryckfrihetsförordningens reglering så att det framgår att ett beslut som en tjänsteman i ett statsråds ställe har fattat ska överklagas till regeringen.

Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form

Behovet av en utredning

Som nämns tidigare brukar det framhållas att handlingsoffentligheten främst syftar till att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och folkstyret. Rätten att ta del av allmänna handlingar är alltså en viktig del av det svenska demokratiska systemet.

Svenska Journalistförbundet har i en framställan till Justitiedepartementet framfört att avsaknaden av en skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form försvårar eller omöjliggör stora undersökningar. Förbundet har därför begärt att en sådan skyldighet ska införas (Ju2006/4517/L6).

En bestämmelse som ger enskilda en rätt att ta del av allmänna handlingar även i elektronisk form skulle innebära en förstärkning av allmänhetens insyn i förvaltningen. En sådan bestämmelse skulle också överrensstämma med de mål som fastställts i den nationella handlingsplan för e-förvaltning som beslutades den 17 januari 2008 (Fi2008/491/OFA). Handlingsplanen syftar till att öka tillgängligheten för företagare och medborgare att använda offentliga tjänster.

Med hänsyn till att myndigheternas framställning av information och deras kommunikation numera huvudsakligen sker elektroniskt kan det hävdas att det framstår som otidsenligt att det i gällande lagstiftning saknas en generell rätt att få ut allmänna handlingar, som lagrats elektroniskt, i annan form än utskrift. En sådan utvidgning i fråga om rätten att ta del av allmänna handlingar förutsätter emellertid att ett antal aspekter och konsekvenser utreds närmare.

Skyddet för enskildas personliga integritet

En handlingsoffentlighet som även innefattar en generell rätt att få handlingar utlämnade i elektronisk form kommer sannolikt att medföra en ökad automatiserad behandling av personuppgifter. Det finns en risk för att enskilda härigenom utsätts för olika slags integritetsintrång och det är därför viktigt att en godtagbar skyddsnivå kan säkerställas (prop. 2001/02:70 s. 29). Det är angeläget att utreda hur detta kan åstadkommas.

7 kap. 16 § sekretesslagen

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen ska varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatiserad behandling. Sådana integritetsskyddande regler finns huvudsakligen i personuppgiftslagen (1998:204). Om det kan antas att ett utlämnande av en allmän handling skulle medföra att en personuppgift behandlas i strid med personuppgiftslagen, gäller enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen sekretess för uppgiften.

I föregångaren till sekretesslagen (lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar) fanns en motsvarande sekretessbestämmelse. Den bestämmelsen infördes i samband med att 1973 års datalag infördes och innebar att en personuppgift som ingick i ett sådant personregister som avsågs i datalagen inte fick lämnas ut om det fanns anledning att anta att uppgiften skulle användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Om det fanns anledning att anta att en sådan personuppgift skulle användas för automatisk databehandling i utlandet, fick uppgiften lämnas ut endast efter medgivande av Datainspektionen. Syftet med regeln var att förhindra att personregister inrättades antingen i strid med datalagen eller utomlands där datalagen inte gällde. I författningskommentaren uttalades bl.a. att anledning till försiktighet i första hand torde föreligga, om den registeransvarige fick en begäran om massuppgifter eller selekterade uppgifter (prop. 1973:33 s. 140). Det uttalades vidare att en sådan begäran alltid borde utgöra en anledning för den registeransvarige att närmare utreda hur det var avsett att uppgifterna skulle användas. Först om den som begärde utlämnandet angav en godtagbar förklaring borde uppgifterna lämnas ut.

Bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen har under senare år behandlats av Offentlighets- och sekretesskommittén i dess förslag till ny sekretesslag (SOU 2003:99) och av Personuppgiftslagsutredningen (Översyn av personuppgiftslagen, SOU 2004:6). Dessa utredningar har föreslagit att bestämmelsen – med vissa förändringar av i huvudsak språklig karaktär – ska finnas kvar i sekretesslagen.

Bestämmelsen har i flera sammanhang utsatts för kritik. JO har t.ex. i sina yttranden över nämnda utredningars betänkanden anfört att bestämmelsen bör upphävas (JO:s dnr 1102-2004 och 1849-

2004). JO har framhållit att bestämmelsen på ett olyckligt sätt bryter mot sekretesslagens systematik. Bestämmelsens skaderekvisit tar nämligen inte sikte på skada eller men som uppkommer genom själva utlämnandet av uppgifter utan på skada eller men som i ett senare skede kan tänkas uppkomma på grund av att den som fått del av uppgifterna kan komma att handla lagstridigt. Enligt JO blir den praktiska tillämpningen av en sådan bestämmelse problematisk, eftersom den måste bygga på mer eller mindre väl underbyggda antaganden om avsikt och syfte hos den som begär att få ut uppgifter för vilka ingen sekretess gäller bortsett från den som möjligen följer av 7 kap. 16 § sekretesslagen. JO har vidare påpekat att en sekretessregel som för sin tillämpning förutsätter att myndigheten måste skaffa sig en uppfattning om syftet med en begäran om utlämnande av handlingar eller uppgifter harmonierar mindre väl med det s.k. efterfrågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket TF. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga om bestämmelsen bör ändras eller upphävas.

Konsekvenserna för myndigheternas hantering av handlingsoffentligheten

Offentlighets- och sekretesskommittén gav Statskontoret i uppdrag att analysera de ekonomiska konsekvenserna av en skyldighet för det allmänna att lämna ut elektroniskt lagrade handlingar i elektronisk form. Enligt kommittén skulle kommitténs förslag inte ge upphov till några kostnadsökningar eller intäktsminskningar för statlig verksamhet. Statskontoret bedömde att förslaget skulle komma att medföra vissa engångskostnader samt vissa årliga kostnader för det allmänna. Statskontorets bedömning vilade i huvudsak på uppskattningar och inte på några beräkningar utifrån faktiska förhållanden.

För att få en heltäckande bild av vilka ekonomiska och andra konsekvenser som kan följa av en rätt för en enskild att ta del av allmänna handlingar i elektronisk form krävs ett mer ingående underlag än vad som tidigare tagits fram. Det förekommer t.ex. en tämligen omfattande försäljning av uppgifter som finns lagrade hos myndigheter eller hos sådana statligt ägda företag som i princip har att tillämpa offentlighetsprincipen. Om dessa organ blir skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, måste avgiftsättningen ske enligt andra principer, vilket sannolikt medför att

statens intäkter minskar. Det finns vidare anledning att överväga om ett utlämnande av en allmän handling bör omgärdas av säkerhetsåtgärder, t.ex. i form av tekniska begränsningar i fråga om möjligheterna att bearbeta innehållet i den utlämnade handlingen.

Avgiftsförordningen

Om den enskilde tar del av en allmän handling på stället, dvs. i myndighetens lokaler, finns det inte någon rätt för myndigheten att ta ut avgifter för tillhandahållandet. Däremot får myndigheten ta ut avgift med stöd av 2 kap. 13 § första stycket TF om den sökande begär en avskrift eller en kopia av handlingen. Regeringen har i avgiftsförordningen fastställt de avgifter som ska tillämpas i samband med utlämnande av allmänna handlingar. Förordningen reglerar förhållandena på det statliga området och som huvudregel gäller enligt förordningens 15 § ett avgiftstvång i fråga om kopior m.m. För kopior av allmänna handlingar ska avgift tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Avgiften för en beställning på tio sidor är 50 kr och för varje sida därutöver 2 kr.

Inom det kommunala området får avgift tas ut för tillhandahållande av kopior m.m. endast om fullmäktige har fattat beslut om det och fastställt vilka taxor som i sådana fall ska gälla. Det är inte ovanligt att avgiftsförordningens regler fungerar som vägledning vid den kommunala avgiftssättningen. Om en kommun tar ut avgifter för kopior av allmänna handlingar, är den bunden av den inom kommunalrätten gällande självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

Som nämns tidigare finns det för närvarande ett antal myndigheter som lämnar ut uppgifter i större omfattning än vad som följer av reglerna i 2 kap. TF. Det handlar i sådana fall ofta om en försäljning av olika slags sammanställningar i elektronisk form. Avgiftsuttaget ska i sådana fall enligt avgiftsförordningen ske så att full kostnadstäckning uppnås. Någon mer detaljerad reglering beträffande avgifternas storlek finns emellertid inte, varför prissättningen inte alltid är lätt att förutse.

Det bör också nämnas att det ovan nämnda PSI-direktivet innehåller bestämmelser om principer för avgiftsuttag vid utlämnande av allmänt tillgänglig information.

Mot denna bakgrund bör avgiftsförordningen ses över i de delar som avser utlämnande av allmänna handlingar.

Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en översyn av vissa av bestämmelserna i 2 kap. TF.

Kommittén ska överväga om säkerhetskopior av handlingar och upptagningar – på t.ex. magnetband – som innehåller säkerhetskopior av handlingar ska undantas från begreppet allmän handling. Om kommittén finner att det finns ett behov av undantag, ska den lämna erforderliga författningsförslag.

Som redovisas ovan kan lagring av information i säkerhetssyfte ske på andra sätt än genom säkerhetskopiering. En myndighet kan t.ex. ha två parallella system som lagrar all information. I uppdraget ingår därför att överväga om det finns anledning att undanta all lagring av information som sker i säkerhetssyfte från begreppet allmän handling.

Kommittén ska vidare överväga vilken betydelse en eventuell arkivering av upptagningar som innehåller säkerhetskopior av handlingar kan få för de kopior av icke allmänna handlingar som ingår i upptagningen och, vid behov, föreslå ändringar eller förtydliganden i detta avseende. Kommittén ska även belysa frågan om gallring av upptagningar som innehåller säkerhetskopior.

Kommittén ska – i den mån säkerhetskopior inte föreslås bli undantagna från begreppet allmän handling – överväga om det finns ett behov av en generell reglering i sekretesslagen till skydd för uppgifter på säkerhetskopior. Om kommittén finner att en sådan bestämmelse bör införas, ska den lämna förslag till en sådan.

Kommittén ska även överväga om eventuella förslag till lagändringar innebär att bestämmelsen i 5 kap. 11 § sekretesslagen till skydd för uppgifter på de säkerhetskopior som har genererats i Regeringskansliets datasystem och som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004 bör ändras eller upphävas.

Kommittén ska också överväga om det finns behov av att tydliggöra tryckfrihetsförordningens reglering så att det framgår att ett beslut att avslå en begäran om utlämnande av allmän handling som fattats av en tjänsteman i ett statsråds ställe ska överklagas till regeringen.

Kommittén ska dessutom överväga om det i sekretesslagen eller i annan lag bör införas en bestämmelse som medför en generell skyldighet för myndigheter att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Om kommittén finner att en sådan bestämmelse bör införas, ska den lämna förslag till en

sådan. I uppdraget ingår att göra en undersökning av hur en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan antas påverka riskerna för otillbörliga ingrepp i enskildas personliga integritet. I det avseendet ska kommittén bedöma om befintliga regler säkerställer en godtagbar skyddsnivå i fråga om sådana ingrepp. Om slutsatsen blir att lagstiftning krävs för att minska riskerna för integritetsintrång, ska kommittén lämna konkreta författningsförslag. Finner kommittén att en generell skyldighet inte bör införas, ska kommittén överväga om det i stället bör införas en eller flera bestämmelser som innebär en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form på de områden eller i den utsträckning som detta bedöms lämpligt.

Kommittén ska i sitt arbete beakta redan befintliga bestämmelser som innebär en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form samt de krav på elektroniskt utlämnande som följer av PSI-direktivet och på elektroniskt tillgängliggörande av information som följer av det s.k. Inspire-direktivet. Kommittén ska vidare beakta regeringens nationella handlingsplan för e-förvaltning som beslutades den 17 januari 2008.

Kommittén ska ta fram ett – så långt möjligt – heltäckande underlag i fråga om vilka ekonomiska och andra konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form skulle innebära. Det gäller bl.a. frågan om ett utlämnande av en allmän handling bör omgärdas av säkerhetsåtgärder, t.ex. i form av tekniska begränsningar i fråga om möjligheterna att bearbeta innehållet i den utlämnade handlingen.

Därtill kommer att kommittén ska överväga om bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen bör ändras eller upphävas. I det sammanhanget måste beaktas de krav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

I uppdraget ingår slutligen att göra en översyn av avgiftsförordningen. Om kommittén föreslår ett införande av en generell skyldighet att lämna ut elektroniskt lagrade handlingar i elektronisk form, ska den särskilt överväga om en sådan skyldighet innebär att avgiftsregleringen bör vara teknikneutral. Kommittén ska lämna konkreta förslag till de förändringar av och tillägg till avgiftsförordningen som anses nödvändiga. Kommittén ska beakta PSI-direktivets bestämmelser om principer för avgiftsuttag vid utlämnande av allmänt tillgänglig information.

Kommittén är oförhindrad att ta upp närliggande frågor som kommittén finner behöver analyseras och eventuellt regleras för att kommittén ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt eller som annars har samband med uppdraget. Kommittén är oförhindrad att föreslå en reglering i sådana frågor.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag, i den del det avser förslag till grundlagsändringar, senast den 31 december 2008 och i övriga delar senast den 31 december 2009.

(Justitiedepartementet)

Uppdrag åt E-offentlighetskommittén



Rapport

Allmänna handlingar i elektronisk form

2009:31

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag,
uppdrag från myndigheter och andra instanser
eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF
och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan
tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2009-10-07

Dnr: 49-858/2009

ESV-nr: 2009:31

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ingemar Eriksson

Förord

Ekonomistyrningsverket har haft i uppdrag av E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06) att strukturera, presentera och analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

Resultatet av undersökningen presenteras i denna rapport. Uppdraget är därmed avslutat.

Avdelningschef Susanne Jansson har beslutat i detta ärende. Ingemar Eriksson har varit föredragande. I beredningen har dessutom Ingalill Borild, Daniel Palm, Daniel Routuvaara och avdelningschef Peter Huotila deltagit.

Innehåll

Förord	415
1 Sammanfattning	418
2 Inledning	420
2.1 Uppdraget	422
2.2 Genomförande	423
3 Kopior av allmänna handlingar i elektronisk form i nuläget	422
3.1 Statliga myndigheter	422
3.2 Kommuner och landsting	427
4 Intäktsbortfall till följd av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form	429
5 Slutsatser och bedömningar	431
5.1 I vilken utsträckning lämnar myndigheter ut allmänna handlingar i elektronisk form?	431
5.2 Antalet förfrågningar	431
5.3 Ekonomiska konsekvenser	432
Kostnader för att hantera kopior av allmänna handlingar	432
Intäktsbortfall för myndigheter med avgiftsfinansierad informationsverksamhet	433
Uttagskostnad	434

5.4	Kostnader för att hantera avgiftsuttag.....	435
5.5	Avgiftssättningens påverkan på efterfrågan	436
	Referenser	438
	Bilaga 2.1	439
	Uppdraget.....	441
	Bilaga 2.2.....	443
	Sammanställning av enkätsvar om kopior av allmänna handlingar i elektronisk form.....	443
	Bilaga 2.3.....	452
	Sammanställning av enkätsvar om intäktsbortfall m.m.	452
	Bolagsverket	453
	Lantmäteriet	456
	Riksarkivet.....	459
	Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län.....	461
	Skatteverket.....	462
	Statistiska centralbyrån.....	462
	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	464
	Transportstyrelsen	467
	Vägverket.....	470
	Domstolsverket (Sveriges Domstolar)	471
	Patent- och registreringsverket.....	472

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06) analyserat de ekonomiska konsekvenserna av en eventuell skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form (bilaga 1).

Undersökningen bygger på en enkät till myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen för att få svar på i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar myndigheterna lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form (bilaga 2). Dessutom har en särskild enkät sänts till nio statliga myndigheter, som förvaltar stora register eller databaser och som har en avgiftsfinansierad informationsverksamhet, för att få svar på frågor om intäktsbortfall m.m. som en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan föra med sig (bilaga 3). De viktigaste resultaten är följande:

- En överväldigande majoritet av myndigheterna har svarat att de lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form. Men det är bara en minoritet som uppgett att elektroniska kopior är det vanligaste sättet att lämna ut sådana handlingar. När elektroniska kopior lämnas ut är e-post det helt dominerande mediet.
- De flesta av myndigheterna anser att det *inte* skulle vara förenat med några betydande kostnader för anskaffning av IT-stöd eller utbildning om de blev skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.
- De flesta av myndigheter tror *inte* att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kommer att leda till någon större ökning av antalet beställningar av kopior.
- Om en myndighet på begäran lämnar ut enstaka allmänna handlingar, som finns lagrade elektroniskt, med e-post är i regel

kostnaden för att hantera ett avgiftsuttag betydligt högre än kostnaden för att hantera beställningen.

- Myndigheterna med avgiftsfinansierad informationsverksamhet uppskattar att intäktsbortfallet kan uppgå till 400–700 miljoner kronor per år. Detta beror framför allt på att myndigheternas uppdragsverksamhet förväntas minska kraftigt på sikt om privata aktörer kan göra s.k. massuttag av uppgifter ur register eller andra databaser och sedan i sin tur bearbeta och sälja informationen.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft i uppdrag av E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06) att strukturera, presentera och analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. I uppdraget har ingått att ta reda på följande:

- I vilken utsträckning myndigheterna redan i dag lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form.
- Hur en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan tänkas påverka
 - o antalet förfrågningar,
 - o myndigheternas kostnader för att hantera utlämnandet av allmänna handlingar och
 - o myndigheternas intäkter från försäljning av sådana handlingar (speciellt avgiftsfinansierade myndigheter med s.k. massuttag ur register eller andra databaser).

Vidare har det i uppdraget ingått att beskriva

- "[...] huruvida myndigheternas kostnader för att ta betalt för andra uttag av allmänna handlingar i elektronisk form än s.k. massuttag (dvs. 'småuttag' av allmänna handlingar i elektronisk form) förhåller sig i relation till den avgift myndigheten har möjlighet att debitera för uttaget" samt
- "vilken effekt avgiftssättningen för 'elektroniska kopior' av allmänna handlingar kan tänkas ha på efterfrågan när det gäller att få ut allmänna handlingar".

Uppdraget återges i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Genomförande

Undersökningen har omfattat myndigheter inom stat, kommuner och landsting.

Uppgifter om förhållandena i *statliga myndigheter* har samlats in med två enkäter:

Den första enkäten har sänts till samtliga myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen (245 myndigheter). Syftet har varit att få underlag för att beskriva i vilken utsträckning myndigheterna i dag lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form samt vilka kostnader en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan vara förenad med. En sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 2.

Den andra enkäten har sänts till nio myndigheter som ESV valt ut på grund av att de förvaltar stora register eller databaser och har en avgiftsfinansierad informationsverksamhet eller förhållandevis stora intäkter av avgifter för kopior m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen (1992:191):

- Bolagsverket,
- Lantmäteriverket,
- Riksarkivet,
- Rikspolisstyrelsen,
- Skatteverket,
- Statistiska centralbyrån,
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,
- Transportstyrelsen och
- Vägverket.

Syftet har varit att få underlag för att analysera framförallt intäktsbortfall, men även andra konsekvenser för myndigheter som idag mot avgift tillhandahåller information i elektronisk form. En sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 3.

Information om förhållandena i *kommunala och landstingskommunala myndigheter* har hämtats från Sveriges Kommuner och Landsting.

3 Kopior av allmänna handlingar i elektronisk form i nuläget

3.1 Statliga myndigheter

Nulägesbeskrivningen bygger på en enkät till samtliga 245 myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen. Enkäten har besvarats av 189 myndigheter. Svars-frekvensen är alltså 77 procent, vilket ESV betraktar som tillfredsställande. En sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 2.

Beställningar av allmänna handlingar

De flesta av myndigheterna som svarat på enkäten har uppgett att de får färre än hundra beställningar på kopior av allmänna handlingar om året (tabell 1). En handfull myndigheter, tjugotre stycken, har svarat att de får fler än tusen beställningar per år.

Tabell 1 Beställningar av kopior av allmänna handlingar per år

	Andel, %
< 100 beställningar per år	57
100–1 000 beställningar per år	31
1 000–10 000 beställningar per år	7
> 10 000	5
Summa	100

De flesta av myndigheterna tror inte att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kommer att leda till någon stor ökning av antalet beställningar av kopior (tabell 2). Bara 14 procent av myndigheterna väntar sig en stor ökning av

beställningarna. Till den gruppen hör bl.a. Ekobrottsmyndigheten, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Rikspolisstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Åklagarmyndigheten, fyra domstolar, fyra högstskolor och tre länsstyrelser.

Tabell 2 Effekter på antalet beställningar av allmänna handlingar om myndigheterna blir skyldiga att lämna ut sådana i elektronisk form

	Påverkas inte alls	Viss ökning	Stor ökning	Summa
Andel, %	40	46	14	100

Kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

Närmare 60 procent av myndigheterna som svarat på enkäten har uppgett att allmänheten¹ har tillgång till diariet eller vissa icke-sekretessbelagda handlingar på myndigheternas webbplatser. I begreppet "handling" räknas i det här sammanhanget inte publikationer och annat informationsmaterial. Vidare har inte mindre än 80 procent av myndigheterna rapporterat att de på begäran lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form. Det finns emellertid också myndigheter som svarat att de varken lägger ut allmänna handlingar på webbplatsen eller på begäran lämnar ut sådana handlingar i elektronisk form. Den gruppen är dock liten. Den består av ett tjugotal myndigheter, alltså bara 11 procent av myndigheterna som svarat på enkäten.

Även om en överväldigande majoritet av myndigheterna lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form är det bara en minoritet som uppgett att detta är det vanligaste sättet (tabell 3).

¹ Allmänheten är alla som med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen har rätt att ta del av allmänna handlingar.

Tabell 3 Kopior i elektronisk form av totala antalet utlämnade kopior av allmänna handlingar

	< 10 %	10–50 %	50–90 %	> 90 %	Summa
Andel, %	32	34	22	12	100

Praktiskt taget alla myndigheter har svarat att e-post är det dominerande mediet för att lämna ut elektroniska kopior.

Massuttag av allmänna handlingar i elektronisk form, dvs. uttag utöver enstaka handlingar eller registeruppgifter, förekommer sparsamt (tabell 4). Av myndigheterna, som svarat att de lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form, har 60 procent uppgett att massuttag inte alls förekommer. Bara tre myndigheter (mot-svarande 2 procent av de svarande) har rapporterat att massuttag förekommer i stor omfattning, närmare bestämt Banverket, Kammarrätten i Göteborg och Konsumentverket.

Tabell 4 Massuttag av allmänna handlingar i elektronisk form

	Förekommer			Summa
	inte alls	i liten omfattning	i stor omfattning	
Andel, %	60	38	2	100

Avgifter för kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

Myndigheterna tar vanligen *inte* betalt när de lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form. Bara 23 procent av myndigheterna som svarat att de lämnar ut elektroniska kopior har uppgett att de tar ut en avgift för detta. Om man betraktar de myndigheter som rapporterat att de får mer än 1 000 beställningar på kopior av allmänna handlingar per år och som lämnar ut sådana kopior i elektronisk form, finner man att benägenheten att ta betalt är betydligt större än genomsnittligt. Nära 60 procent av myndigheterna i den kategorin tar ut en avgift för elektroniska kopior.

Tabell 5 Avgifter för kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

	Andel, %
Avgift som motsvarar uttagskostnaden	18
Samma avgift som för papperskopior	62
Annan princip	21
Summa	100

När myndigheterna tar betalt är det oftast samma avgift som för kopior på papper enligt 16 § avgiftsförordningen. Närmare bestämt har drygt 60 procent av myndigheterna som tar betalt för kopior av allmän handling i elektronisk form, uppgett att de tillämpar den principen. Bara 18 procent har svarat att de använder uttagskostnad som avgiftsprincip och drygt 20 procent att de använder någon annan avgiftsprincip (se bilaga 2, fråga 8 b).

Kostnader förenade med en skyldighet för myndigheter att lämna ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

De allra flesta, ca 70 procent, av myndigheterna som svarat på enkäten, har uppgett att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form *inte* skulle vara förenad med några betydande kostnader. Med kostnader menas då kostnader som *initialt* uppstår i samband med anskaffning av IT-stöd (mjukvara och hårdvara), utbildning av personal eller anskaffning av andra resurser.

De flesta av de 54 myndigheter, som uppger att de kommer att drabbas av betydande kostnader, har svarat att dessa gäller *både* IT-stöd och utbildning av personal. Drygt hälften av myndigheterna har dessutom uppgett att det kommer att uppstå andra kostnader. Närmare bestämt har

- sexton myndigheter pekat ut kostnader för att överföra handlingar på papper till elektronisk form,
- nio myndigheter hänvisat till kostnader för personal i största allmänhet och
- sex myndigheter nämnt kostnader i samband med säkerhetsrutiner eller sekretessbehandling (t.ex. maskering).

Svaren tyder på att några myndigheter, nämligen de som pekat ut kostnader för att överföra handlingar på papper till elektronisk form, inte har rätt uppfattat förutsättningarna att skyldigheten att lämna ut handlingar i elektronisk form bara ska gälla sådana handlingar som redan finns i digital form. Det borde ha påpekats ännu tydligare i enkäten.

Tabell 6 Slag av kostnader som uppstår om myndigheterna blir skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

Slag av kostnad	Andel, %
Anskaffning av IT-stöd, utbildning av personal och andra slag av kostnader	39
Anskaffning av IT-stöd och utbildning av personal	33
Anskaffning av IT-stöd och andra slag av kostnader	2
Utbildning av personal och andra slag av kostnader	2
Anskaffning av IT-stöd	4
Utbildning av personal	4
Andra slag av kostnader	15
Summa	100

Av de 54 myndigheter, som menar att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i digital form skulle vara förenad med betydande kostnader, har 49 redovisat en uppskattning av kostnadernas storlek. Om man antar, att de 133 myndigheter som inte väntar sig några betydande kostnader skulle ha angett intervallet lägre än tvåhundrausen kronor om de ombetts att uppskatta kostnaderna, får man den fördelning som redovisas i tabell 7.

Tabell 7 Uppskattade kostnader förenade med en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i digital form

	< 200 tkr	200–500 tkr	500–1 000 tkr	> 1 000 tkr	Summa
Andel, %	81	9	3	7	100

Med nyss nämnda antagande uppskattar alltså drygt 80 procent av myndigheterna att kostnaderna blir lägre än tvåhundrausen kronor. I motsatt ände av fördelningen finns tolv myndigheter som bedömt att kostnaderna kommer att överstiga en miljon kronor.

- Fyra av de tolv myndigheterna (Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Kungliga Tekniska högskolan och Åklagarmyndigheten) har förklarat att det i dag saknas system för att dölja sekretessbelagda uppgifter i elektroniska handlingar.
- Två myndigheter (Banverket och Karolinska institutet) har hänvisat till kostnader för att digitalisera pappershandlingar.
- Tre myndigheter (Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten) får i dag över 10 000 beställningar av kopior av allmänna handlingar om året.
- Fyra myndigheter (Banverket, Kungliga Tekniska högskolan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten) förväntar sig att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kommer leda till en stor ökning av antalet beställningar.

Det handlar här om myndigheternas uppskattningar av kostnaderna. ESV har inte begärt några kvalificerade bedömningar eller beräkningar. Precisionen i uppskattningarna kan variera, men bör trots allt kunna ge en indikation om storleksordningen på kostnaderna.

3.2 Kommuner och landsting

Nästan alla kommuner har digitala diarier och ärendehanteringssystem. Men det är få kommuner som har fullständiga digitala arkiv. De flesta kommuner har dessutom flera olika arkiv. Stockholms stad har emellertid gått i bräschen och är i färd med att skapa ett centralt arkiv som ska vara tillgängligt via Internet.

De flesta kommuner har diarier och protokoll tillgängliga direkt på Internet. Handlingar lämnas ut i digital form i varierande omfattning. Allmänna handlingar hos kommuner och landsting innehåller ofta känsliga personuppgifter i personuppgiftslagens mening. För närvarande gäller stark sekretess bl.a. inom socialtjänsten, verksamheten enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, hälso- och sjukvården samt tandvården.

De handlingar som är mest efterfrågade av allmänheten (media, företag och enskilda) är i regel register med personuppgifter, som inte kan lämnas ut utan sekretessprövning.

I dag finns inga system som kan dölja sekretessbelagda uppgifter i elektroniska handlingar. Detta innebär att vid en begäran om

elektronisk kopia måste en handling skrivas ut och ”mörkas” samt därefter skannas för att bli en elektronisk handling som kan lämnas ut. Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form förblir alltså förenat med visst manuellt arbete.

Kommunerna bestämmer själva om de ska ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar och bestämma avgiftens storlek. De flesta kommunerna har sådana taxor.

I ett yttrande över Offentlighets- och sekretesskommitténs delbetänkande *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*. (SOU 2001:3) ställde sig Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

[...] i princip positivt till den ändring i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) som innebär att myndigheternas skyldighet att lämna avskrift eller kopia av sina IT-baserade allmänna handlingar inte längre skall vara begränsad till pappersutskrift.²

Förbunden hade dock vissa invändningar när det gällde detaljer i förslaget, t.ex. ”frågan om myndigheternas ersättning för sina kostnader för att ta fram och kopiera allmänna handlingar”. Förbundet ansåg att den frågan borde utredas särskilt.

Sveriges Kommuner och Landsting har därefter inte tagit någon officiell ställning i frågan.

² Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2001), s. 1.

4 Intäktsbortfall till följd av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

En enkät om intäktsbortfall har sänts till nio myndigheter som ESV valt ut på grund av att de förvaltar stora register eller databaser och har en avgiftsfinansierad informationsverksamhet eller förhållandevis stora intäkter av avgifter för kopior m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen. Enkäten har besvarats av åtta myndigheter. Den myndighet som inte svarat är Skatteverket. Men eftersom Skatteverkets utlämnanden av allmänna handlingar i elektronisk form är reglerade i lagar skulle verkets uppgifter inte ha varit relevanta i detta sammanhang.

En sammanställning av resultatet av enkäten till myndigheter med avgiftsfinansierad informationsverksamhet finns i bilaga 3.

Om myndigheterna skulle bli skyldiga att lämna ut handlingar elektroniskt *utan avgift* kan det sammanlagda intäktsbortfallet för fem av de åtta myndigheter som besvarat enkäten grovt uppskattas till omkring 700 miljoner kronor per år. De fem myndigheterna är Bolagsverket, Lantmäteriet, Riksarkivet, Statistiska centralbyrån (SCB) och Transportstyrelsen. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) bedömer att intäktsbortfallet troligen skulle bli försumbart. Detsamma gäller Vägverket. Rikspolisstyrelsen anser att ett utlämnande i elektronisk form i stället för på papper skulle kunna innebära en besparing för Polisen.

Om myndigheterna får ta ut avgifter för att lämna ut handlingar i elektronisk form med full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad) som ekonomiskt mål kan det sammanlagda intäktsbortfallet på sikt grovt uppskattas till omkring 400 miljoner kronor per år. Bortfallet beror framför allt på myndigheternas bedömning av hur mycket

uppdragsverksamheten kan komma att minska på sikt om privata aktörer kan ta över hela eller delar av verksamheten.

Det bör nämnas att bl.a. Skatteverkets och Kronofogdens utlämnanden i elektronisk form av uppgifter ur myndigheternas register är lagreglerade i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. ESV förutsätter därför att dessa myndigheters utlämnanden inte kommer att påverkas av en generell skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar elektroniskt.

5 Slutsatser och bedömningar

5.1 I vilken utsträckning lämnar myndigheter ut allmänna handlingar i elektronisk form?

Av enkätsvaren att döma lämnar det överväldigande flertalet statliga myndigheter i varierande omfattning ut allmänna handlingar i elektronisk form. Det är emellertid bara en minoritet av myndigheterna som svarat att detta är det vanligaste sättet att lämna ut allmänna handlingar på. När allmänna handlingar lämnas ut elektroniskt är e-post det helt dominerande mediet. Det är kanske inte är alltför vågat att förmoda att andelen myndigheter som lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form med tiden kommer att öka ytterligare och att e-post blir ett allt viktigare medium för denna service som en följd av samhällsutvecklingen i stort där en fortsatt digitalisering av myndigheternas umgänge med medborgarna är en beståndsdel.

Den information som ESV fått från Sveriges Kommuner och Landsting tyder på att kommuner och landsting inte kommit lika långt med att tillhandahålla allmänna handlingar i elektronisk form som statliga myndigheter.

5.2 Antalet förfrågningar

De flesta myndigheter tror inte att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kommer att leda till någon större ökning av antalet förfrågningar. Till den grupp som räknar med en stor ökning av antalet beställningar hör bl.a. myndigheter med register som innehåller personuppgifter eller annan sekretessbelagd information. ESV utgår ifrån att utlämnandet av den typen av information kommer att omfattas av samma restriktioner som

idag om en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form införs.

5.3 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form beror dels på vilka kostnader detta för med sig på kort och lång sikt, dels på i vilken utsträckning myndigheterna får ta ut avgifter som täcker dessa kostnader samt på hur nuvarande intäkter av försäljning av information ur databaser och register påverkas.

Kostnader för att hantera kopior av allmänna handlingar

Olika slags kostnader

De kostnader en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan vara förenad med är av två slag: kostnader eller snarare utgifter för att anskaffa IT-system och kompetens samt driftkostnader. Driftkostnaderna består av kapitalförslitning på system och kompetens samt kostnader för att lämna ut handlingarna (huvudsakligen arbetstid). Den senare typen av kostnader beror på antalet beställningar samt på om det krävs sekretessprövning och åtgärder för att dölja sekretessbelagda uppgifter i elektroniska handlingar.

Kostnader för att anskaffa IT-system och kompetens

Enkätsvaren tyder på att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form *inte* skulle vara förenad med betydande kostnader för myndigheterna i form av anskaffning av IT-stöd eller utbildning. Detta verkar också rimligt med tanke på att det övervägande flertalet myndigheter redan i dag, i varierande utsträckning, lämnar ut elektroniska kopior. Drygt 80 procent av myndigheterna som besvarat enkäten har uppskattat att kostnaderna *inte* kommer att överstiga tvåhundra tusen kronor. ESV har inte begärt att myndigheterna ska göra några kvalificerade beräkningar. Precisionen i myndigheternas bedömningar kan alltså variera, men skattningarna bör trots allt kunna ge en indikation om

storleksordningen på kostnaderna. Det är emellertid inte meningsfullt att använda dem som utgångspunkt för en beräkning av vad en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form totalt skulle kunna kosta de statliga myndigheterna.

Något underlag som beskriver hur kommuner och landsting ser på kostnaderna förknippade med en skyldighet att lämna ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form har ESV inte haft tillgång till.

Kostnader för att lämna ut allmänna handlingar

Kostnaderna för att lämna ut kopior av allmänna handlingar bör i allmänhet vara avsevärt lägre om det sker i elektronisk form än i pappersform. Förutsättningen är då att skyldigheten begränsas till

- handlingar som redan är lagrade i digital form och
- att handlingarna får lämnas ut i det format eller den teknik som myndigheten har tillgång till.

Vissa typer av uppgifter får enligt lag eller förordning inte lämnas ut, vilket innebär att handlingar kan behöva sekretessprövas och i vissa fall maskeras. Den hanteringen gäller oavsett vilken form som används för utlämnandet. Att lämna ut en kopia i pdf-format med e-post bör kosta mindre än att skicka den med vanlig post. Men om myndigheten inte får ta ut en avgift som täcker kostnaderna för sekretessbehandlingen kan avsevärda kostnader uppstå för myndigheten vid massuttag.

Intäktsbortfall för myndigheter med avgiftsfinansierad informationsverksamhet

Analysen av intäktsbortfall bygger på den enkät ESV sänt till nio myndigheter som förvaltar stora register eller databaser och som har en avgiftsfinansierad informationsverksamhet eller förhållandevis stora intäkter av avgifter för kopior m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen. En sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 3.

Intäktsbortfallet, som uppskattas till 400–700 miljoner kronor, beror framför allt på att myndigheternas uppdragsverksamhet förväntas minska kraftigt på sikt om privata aktörer kan göra s.k.

massuttag av uppgifter ur register eller andra databaser och sedan i sin tur bearbeta och sälja informationen.

För att åtminstone under en övergångsperiod försöka minimera intäktsbortfallet för myndigheter med omfattande avgiftsfinansierad informationsverksamhet skulle följande åtgärd kunna övervägas.

Myndigheten får ett bemyndigande att under vissa förutsättningar ta ut och bestämma avgifter för att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Ett ekonomiskt mål bestäms som t.ex. innebär att avgifterna får beräknas så att högst full kostnadstäckning uppnås för att göra informationen tillgänglig för externa användare, dvs. så att högst uttagskostnaden täcks.

På längre sikt är det rimligt att anta att åtminstone en del av myndigheterna kan komma att behöva anpassa sig till en betydligt mindre uppdragsvolym än idag.

Uttagskostnad

Riksrevisionsverket föreslog i en rapport till regeringen om principer för prissättning av informationstjänster en enhetlig princip för prissättning av informationsuttag, nämligen att avgifter för uttag av information ur databaser skulle beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för att framställa och distribuera uttagen. Närmare bestämt definierades uttagskostnaden som grund för prissättningen på följande sätt:

Den föreslagna huvudprincipen innebär att avgifterna för uttagen skall täcka samtliga kostnader som direkt eller indirekt är hänförliga till uttagen i fråga. Avgifterna skall däremot inte täcka en andel av kostnaderna för den basverksamhet där databasen används som ett stöd.³

Att beräkna uttagskostnaden för varje enskilt uttag är oftast omöjligt. Av praktiska skäl baseras avgiften i regel på någon form av genomsnittlig kostnad. Det innebär t.ex. att de totala kostnaderna för uttagen i fråga divideras med förväntad volym [...].⁴

³ Riksrevisionsverket (1995) , s. 40.

⁴ Ibid., s. 47.

Mot bakgrund av riksdagens beslut om en enhetlig princip för avgiftsuttag för att i elektronisk form tillhandahålla begärda uppgifter⁵ gav regeringen år 1998 ESV i uppdrag att ta fram exempel och råd om hur kostnader för uttag i elektronisk form ska beräknas. Enligt rapporten ingår i kalkylmodellen för uttagskostnad: direkta lönekostnader, övriga direkta kostnader, avskrivningar och räntekostnader, andel av kostnader för lednings- och stödfunktioner, beaktande av ackumulerade över-/underskott. Om erfarenhet saknas från försäljning av uttag ur databasen i fråga kan volymantaganden utgöra ett problem vid beräkning av styckkostnad.⁶

5.4 Kostnader för att hantera avgiftsuttag

Många myndigheter har i sina enkätsvar vittnat om att kostnaderna för att lämna ut enstaka allmänna handlingar i elektronisk form, oftast med e-post, är så låga att ett elektroniskt utlämnande innebär att myndigheten i själva verket gör en besparing jämfört med kostnaderna för att skicka kopior på papper.

Om antalet kopior på papper t.ex. är tio sidor ska myndigheten enligt 16 § avgiftsförordningen ta ut en avgift på 50 kronor + porto + eventuell postförskottsavgift. Om kopiorna skickas med postförskott tar myndigheten en ekonomisk risk. Det kan nämligen hända att beställaren inte hämtar ut postförskottet. Oavsett om myndigheten skickar kopiorna mot postförskott eller utfärdar en faktura på beloppet kommer kostnaderna för att hantera avgiftsuttaget (den s.k. transaktionskostnaden) sannolikt att vida överstiga avgiftsintäkten.

Detsamma gäller normalt om myndigheten på begäran skickar enstaka allmänna handlingar som finns lagrade elektroniskt med e-post. I sådana fall skulle transaktionskostnaden för att hantera ett avgiftsuttag i regel bli betydligt högre än kostnaden för att hantera beställningen.

Det är alltså inte överraskande att de flesta myndigheter tacksamt lämnar ut de begärda handlingarna via e-post utan avgift.

⁵ Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98 KU31, rskr. 1997/98:294.

⁶ Ekonomistyrningsverket (1999), s. 15.

5.5 Avgiftssättningens påverkan på efterfrågan

Så kallade kollektiva nyttigheter kännetecknas av två egenskaper

- icke rivalitet och
- icke uteslutningsbarhet.

Sådana nyttigheter tillhandahålls i allmänhet i offentlig regi och finansieras med skatter.

Information kan i vissa avseenden betraktas som en kollektiv nyttighet. Om information används förändras inte informationsmängden. Att en användare brukar informationen inkräktar därmed inte på någon annans användningsmöjligheter. Den första egenskapen för en kollektiv nyttighet är alltså uppfylld. Att det överhuvudtaget finns en marknad för information och att prissättningsfrågan diskuteras beror på att den andra egenskapen inte är uppfylld. Det är ju tekniskt möjligt och utan oöverstigliga kostnader att hindra informationsanvändning. Därför kan ett utlämnande av information mot betalning övervägas.

Att samla in, lagra och bearbeta information är vanligen förenat med höga fasta kostnader. De rörliga kostnaderna per uttag är däremot ofta låga. Den genomsnittliga styckkostnaden minskar därför i takt med att utbudet ökar. Om styckkostnaden fortsätter att minska vid den kvantitet som den totala marknaden efterfrågar uppstår ett naturligt monopol, dvs. ett enda företag kan tillgodose marknaden hela efterfrågan av en viss produkt till en lägre styckkostnad än två eller flera företag tillsammans.

Ett pris som är lika med marginalkostnad är villkoret för att en vara eller tjänst ska produceras och konsumeras i en omfattning som är samhällsekonomiskt effektiv. Ett pris som överstiger marginalkostnaden kan leda till en underkonsumtion, dvs. de konsumenter som bara är villiga att betala de kostnader som är direkt förenade med deras beställning, trängs undan. Problemet är att underskottet vid marginalkostnadsprissättning (eftersom marginalkostnaden vid naturligt monopol är lägre än den genomsnittliga styckkostnaden) måste finansieras med andra medel, troligen skatter.

Marginalkostnaden för att skicka t.ex. en diariet, icke sekretessbelagd allmän handling som finns lagrad elektroniskt med e-post till en beställare är normalt mycket låg. Som tidigare nämnts är det i regel inte samhällsekonomiskt effektivt att i ett sådant fall

ta ut en avgift för utlämnandet. Men om beställningen t.ex. innebär att uppgifter ska ställas samman eller bearbetas på något annat sätt kan en avgiftsbeläggning vara motiverad.

Avgiftssättnings påverkan på efterfrågan av allmänna handlingar i elektronisk form kan inom ramen för detta uppdrag bara besvaras i allmänna termer. Hur priskänslig efterfrågan är beror naturligtvis på vem som efterfrågar informationen och på hur väsentlig informationen är för beställarna. Företag som t.ex. begär massuttag för att sedan i sin tur bearbeta och sälja uppgifter vidare är naturligtvis som regel betydligt mindre priskänsliga än privatpersoner.

Priset på allmänna handlingar som lämnas ut elektroniskt bör normalt inte överstiga uttagskostnaden som kan ses som en approximation av marginalkostnad.

Referenser

Ekonomistyrningsverket (1999), *Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form* (ESV 1999:6).

Riksrevisionsverket (1995), *Principer för prissättning av informationstjänster* (RRV 1995:64).

Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet (2001), *Remissyttrande över Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3) (SK dnr 2001/0451, Lf dnr 199/01).

Bilaga 2.1 – Uppdraget



BESLUT

2009-08-26

E-offentlighetskommittén

Ju 2008:06

Ekonomistyrningsverket
Box 45316
104 30 Stockholm

Uppdrag om ekonomisk konsekvensanalys av ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

Beslut

E-offentlighetskommittén uppdrar åt Ekonomistyrningsverket att strukturera, presentera och analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Uppdraget ska redovisas till kommittén senast den 12 oktober 2009.

Bakgrund

Den parlamentariskt sammansatta E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06) har i uppdrag att utreda frågan om utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form (dir. 2008:26). Kommittén har att närmare analysera om det i sekretesslagen eller i annan lag ska införas en skyldighet för myndigheter – generellt eller i mer

begränsad utsträckning – att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Kommittén ska i samband härmed analysera vilka konsekvenser en sådan skyldighet skulle få för enskildas personliga integritet. Om kommittén lämnar förslag om att införa en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form har kommittén att överväga om en sådan skyldighet bör leda till ändringar i avgiftsförordningen. I uppdraget ingår också att analysera om bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen bör ändras eller upphävas.

Enligt nu gällande bestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) har en myndighet ingen skyldighet att lämna ut allmänna handlingar som utgör upptagningar för automatiserad behandling i annan form än utskrift, om inte annat följer av lag (2 kap. 13 § TF). En myndighet har således som utgångspunkt ingen skyldighet att lämna ut en elektroniskt lagrad allmän handling i elektronisk form.

Datalagskommittén lämnade i sitt betänkande Integritet, Offentlighet och Informationsteknik (SOU 1997:39) förslag till ändringar i 2 kap. TF som innebar en skyldighet att lämna ut ”allmänna uppgifter” i elektronisk form. På uppdrag av regeringen gjorde Statskontoret en kostnadsanalys av förslaget (Statskontorets rapport 1997:11). Datalagskommitténs förslag i denna del föranledde dock inte regeringen att gå vidare med förslaget eftersom detta ansågs kräva ytterligare överväganden. Det främsta skälet var att konsekvenserna av förslaget inte var tillräckligt utredda (dir. 1998:32 s. 5).

Även Offentlighets- och sekretesskommittén lämnade i sitt betänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) förslag om att myndigheter skulle ha en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. På uppdrag av Offentlighets- och sekretesskommittén gjorde Statskontoret också denna gång en kostnadsanalys (Statskontorets rapport Konsekvensanalys av skyldighet för myndighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, dnr 2000/318-5). Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag föranledde dock inte regeringen att gå vidare med förslaget, bl.a. då det enligt regeringen var svårt att överblicka vilka konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kunde få för skyddet av den personliga integriteten (prop. 2001/02:70 s. 29).

E-offentlighetskommittén har i uppdrag att åter överväga frågan om myndigheternas skyldigheter när det gäller offentlighetsinsyn

ska innefatta också ett utlämnande av elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Det kan antas att införandet av en sådan skyldighet kommer att medföra ekonomiska konsekvenser för myndigheterna. Dessa konsekvenser ska enligt kommittédirektiven analyseras på nytt.

Uppdraget

E-offentlighetskommittén uppdrar åt Ekonomistyrningsverket att strukturera, presentera och analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Vid analysen ska både ökade kostnader och intäktsbortfall beaktas.

Utgångspunkten för uppdraget ska vara följande.

- Ett "nollalternativ" bör beskrivas baserat på en kartläggning av i vilken utsträckning myndigheterna redan i dag utnyttjar möjligheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. En sådan beskrivning möjliggör en bedömning av de faktiska effekterna av att myndigheternas "möjligheter" ersätts med en "skyldighet".
- Påverkan på antalet förfrågningar om att få ut allmänna handlingar som en skyldighet att lämna ut handlingar elektroniskt kan antas få bör beskrivas. Det kan vidare antas att införandet av en sådan skyldighet kommer att medföra ekonomiska konsekvenser för myndigheterna i form av påverkan på myndigheternas kostnader för att hantera utlämnanden av allmänna handlingar. Sådana kostnadskonsekvenser bör beskrivas och analyseras.
- En eventuell intäktsminskning i myndigheternas verksamhet som avser försäljning av offentlig information – till följd av en skyldighet att lämna ut handlingar elektroniskt – bör beskrivas och analyseras. Storleksordningen på ett möjligt intäktsbortfall bör redovisas. Särskilt de myndigheter som är intäktfinansierade bör uppmärksammas i denna analys och då speciellt hur s.k. massuttag av allmänna handlingar påverkar verksamheten.

- Avgiftssättningens påverkan på utlämnanden av offentlig information i elektronisk form bör beskrivas och analyseras. Bland annat bör frågan uppmärksammas huruvida myndigheternas kostnader för att ta betalt för andra uttag av allmänna handlingar i elektronisk form än s.k. massuttag (dvs. ”småuttag” av allmänna handlingar i elektronisk form) förhåller sig i relation till den avgift myndigheten har möjlighet att debitera för uttaget. Därtill bör uppmärksammas vilken effekt avgiftssättningen för ”elektroniska kopior” av allmänna handlingar kan tänkas ha på efterfrågan när det gäller att få ut allmänna handlingar.

Undersökningen ska omfatta myndigheter inom stat, kommuner och landsting. Beträffande förhållandena inom kommuner och landsting är det tillfyllest med en beskrivning baserad på uppgifter från Sveriges Kommuner och landsting.

Kommittén svarar för Ekonomistyrningsverkets kostnader, dock högst upp till 100 000 SEK.

På kommitténs vägnar

Henrik Jermsten

Bilaga 2.2

Sammanställning av enkätsvar om kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

Population: Enkäten skickades till de 245 myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen. En myndighet, Kronofogden, har tagits ur populationen, eftersom frågorna inte är relevanta för myndighetens verksamhet. Populationen består alltså av 244 myndigheter.

Antal svarande myndigheter: 189 myndigheter svarade på enkäten.

Svarsfrekvens: 77 procent.

Bortfallsanalys: De myndigheter som inte svarat på enkäten fördelar sig rätt jämnt mellan olika slag av verksamhetsområden, men det finns en viss övervikt av lärosäten, kulturmyndigheter och nämndmyndigheter. Utifrån enkätsvaren från myndigheter med likartad verksamhet, bedömer ESV att myndigheterna i bortfallet i de flesta fall inte i någon större omfattning lämnar ut kopior av allmänna handlingar. Av den anledningen har de kanske inte ansett sig berörda av frågorna i enkäten och därför inte så motiverade att besvara dem. ESV bedömer att svarsfrekvensen är så pass hög att bortfallet inte på något väsentligt sätt påverkat möjligheterna dra generaliserbara slutsatser av enkätsvaren

Fråga 1 I vilken omfattning får ni beställningar från allmänheten på kopior av allmänna handlingar? Allmänheten är alla som med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen har rätt att del av allmänna handlingar.

	Antal	Andel, %
< 100 beställningar per år	107	57
100–1 000 beställningar per år	58	31
1 000–10 000 beställningar per år	13	7
> 10 000	10	5
Summa	188	100
Bortfall	1	

Fråga 2 Vad för slags allmänna handlingar har allmänheten tillgång till direkt på er webbplats

	Antal	Andel, %
Diariet	29	15
Alla icke-sekretessbelagda handlingar	0	0
Vissa icke-sekretessbelagda handlingar	82	43
Inga icke-sekretessbelagda handlingar	78	41
Summa	189	100
Bortfall	0	

Fråga 3 Om allmänna handlingar inte är tillgängliga på webbplatsen, lämnar ni ut kopior i elektronisk form till allmänheten?

	Antal	Andel, %
Lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form	151	80
Lämnar <i>inte</i> ut allmänna handlingar i elektronisk form	38	20
Summa	189	100
Bortfall	0	

Fråga 4 Ungefär hur stor andel utgör kopiorna i elektronisk form av det totala antalet kopior av allmänna handlingar som ni lämnar ut till allmänheten under ett år?

	Antal	Andel, %
< 10 procent	48	32
10–50 procent	52	34
50–90 procent	33	22
> 90 procent	18	12
Summa	151	100
Bortfall	0	

5 a Vilket är det vanligaste mediet när ni lämnar ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form till allmänheten?

	Antal	Andel, %
E-post	149	99
CD	1	1
Annat medium	1	1
Summa	151	100
Bortfall	0	

5 b Annat medium, nämligen:

En myndighet har angett att något annat medium än e-post eller CD är vanligast. Myndigheten har svarat på följande sätt:

Enstaka uppgifter som hämtats ur allmän handling kan skickas efter begäran per e-post. Detta är vanligt. Uttag av information från en databas lämnas oftast på CD.

Fråga 6 I vilken omfattning förekommer massuttag av kopior av allmänna handlingar i elektronisk form? Med massuttag menar vi uttag utöver enstaka handlingar eller registeruppgifter, i extremfallet kopior av hela register eller databaser.

	Antal	Andel, %
Inte alls	90	60
I liten omfattning	58	38
I stor omfattning	3	2
Summa	151	100
Bortfall	0	

Fråga 7 Förekommer det att ni tar ut en avgift när ni lämnar ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form till allmänheten?

	Antal	Andel, %
Ja	34	23
Nej	117	77
Summa	151	100
Bortfall	0	

Fråga 8 a Vilka principer använder ni för att bestämma avgiftens storlek?

	Antal	Andel, %
Avgift som motsvarar uttagskostnaden	6	18
Samma avgift som för papperskopior	21	62
Annan princip	7	21
Summa	34	100
Bortfall	0	

Fråga 8 b Annan princip, nämligen:

Sju myndigheter svarade att de använde en annan princip än uttagskostnad eller avgift för papperskopior:

- ”Fastställda avgifter av myndigheten enligt 4 § avgiftsförordningen.”
- ”Enligt särskilt beslut som vi samrått med ESV om. 950 kr per timme och minsta debiterbara tid är en halvtimme.”
- ”Enbart materialkostnad.”
- ”Enligt särskilt beslut som vi samrått med ESV om. 950 kr per timme och minsta debiterbara tid är en halvtimme.”
- ”Samma avgift som för papperskopior när vi scannar, direkt utlämnande elektroniskt tar vi inte ut avgift för.”
- ”Egna avgifter med stöd av undantag från avgiftsförordningen enligt vår instruktion.”
- ”Samma avgift som för papperskopior av allmänna handlingar, men med tillämpning av undantaget enligt 13 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket.”

Fråga 9 Skulle det vara förenat med betydande kostnader för er om myndigheterna blev skyldiga att tillhandahålla kopior av allmänna handlingar i elektronisk form?

	Antal	Andel, %
Ja	54	29
Nej	133	71
Summa	187	100
Bortfall	2	

Fråga 10 a Ange orsakerna till kostnaderna.

	Antal
Anskaffning av IT-stöd (mjukvara och hårdvara)	41
Utbildning av personal med nödvändig kompetens	37
Andra kostnader	28

Samtliga 54 myndigheter som svarat ja på fråga 9 har också svarat på fråga 10 a. I tabblån nedan redovisas olika kombinationer av svar.

	Antal
Anskaffning av IT-stöd, utbildning av personal och andra kostnader	18
Anskaffning av IT-stöd och utbildning av personal	17
Anskaffning av IT-stöd och andra kostnader	2
Utbildning av personal och andra kostnader	2
Anskaffning av IT-stöd	3
Utbildning av personal	2
Andra kostnader	7

Fråga 10 b Andra kostnader, nämligen:

Frågan har besvarats av 39 myndigheter, alltså fler än de som i fråga 10 a uppgett att det förutom kostnader för anskaffning av IT-stöd och utbildning av personal kommer att uppstå andra kostnader. Sammanfattningsvis har

- sexton myndigheter nämnt kostnader för att överföra handlingar på papper till elektronisk form,
- nio myndigheter nämnt kostnader för personal i största allmänhet och
- sex myndigheter nämnt kostnader i samband med säkerhetsrutiner eller sekretessbehandling (t.ex. maskering).

Fråga 11 Var vänlig uppskatta de totala kostnaderna enligt fråga 10.

	Antal	Andel, %
< 200 tkr	15	31
200–500 tkr	16	32
500–1 000 tkr	6	12
> 1 000 tkr.	12	24
Summa	49	100
Bortfall	5	

Av de 54 myndigheter som svarade ja på fråga 9 har fem myndigheter *inte* svarat på fråga 11. Fem myndigheter som svarat att det *inte* skulle uppstå ”betydande” kostnader har ändå svarat på fråga 11. Samtliga uppskattar att kostnaderna skulle bli lägre än tvåhundratusen kronor.

Fråga 12 Hur förväntar ni er att antalet beställningar av kopior av allmänna handlingar kommer att påverkas om myndigheterna blir skyldiga att lämna ut dem i elektronisk form?

	Antal	Andel, %
Inte alls	74	40
Viss ökning	86	46
Stor ökning	25	14
Summa	185	100
Bortfall	4	

Fråga 13 Övriga kommentarer

Sjuttio myndigheter tog vara på tillfället att med egna ord kommentera olika aspekter på frågan om en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Här finns inte utrymme för att fullständigt återge alla kommentarer, men vissa teman beskrivs nedan.

Sekretess har berörts av ett dussintal myndigheter. Det gäller dels problem med att vissa slag av uppgifter inte får lämnas ut i elektronisk form, dels att handlingar behöver kopieras, maskeras och skannas innan de kan lämnas ut på det sättet. Ett axplock kommentarer:

- ”Det skulle närmast vara en besparing att få skicka ut uppgifterna elektroniskt men det kan vi [Valmyndigheten] inte enligt vår registerförordning.”
- ”Vi [Länsstyrelsen i Uppsala län] bör ta i beaktande personuppgiftslagens regler om behandling av personuppgifter när vi lämnar ut elektroniskt.”

- "[...] genom studiestödsdatalagen som träder i kraft vid årsskiftet kommer CSN:s möjlighet att lämna uppgifter på elektronisk väg att starkt begränsas."
- "De allmänna handlingar Försäkringskassan lämnar ut innehåller ofta sekretessbelagda uppgifter varför det krävs maskning innan handlingarna lämnas ut. Eftersom handlingarna också ofta innehåller känsliga personuppgifter ställs det särskilda säkerhetskrav för att de t.ex. ska kunna lämnas ut via e-post."
- "Tillväxtverket förutsätter att det finns formellt godkända och tekniskt säkra elektroniska lösningar för sekretessbeläggning av uppgifter i elektroniska handlingar innan det i lagstiftningen införs obligatoriska krav på elektroniskt utlämnande."
- "Vi [Vinnova] använder det fantastiska markeringsverktyget i Windows för sekretessbeläggning av text i pdf-filer på skärmen, dock måste handlingarna skrivas ut och skannas för att maskeringen ska bli bestående."

Många myndigheter befarar problem på grund av att en stor del av deras handlingarna är i *analog form*. Några exempel:

- "Först efter det att domstolarnas handlingar blivit tillgängliga i elektronisk form bör det införas en skyldighet att också tillhandahålla dem i den formen" [Jönköpings tingsrätt].
- "Pappershandlingar är det som gäller i våra [Länsstyrelsen i Västerbottens län] arkiv, så om allmänheten kan kräva handlingar i digital form då måste handlingarna skannas vid varje tillfälle någon begär det."
- "Länsstyrelsen [i Värmlands län] anser att det skulle vara förödande för verksamheten om det inför[s] en skyldighet att lämna ut elektroniskt innan länsstyrelsen generellt har en elektronisk ärendehantering."
- "Om myndigheten tvingas lämna ut handlingar i elektronisk form [...] som i dag förvaras i pappersformat ser vi [Karolinska institutet] att utlämnandet försvåras. Hänsyn måste tas till t.ex. inbundna äldre arkivhandlingar samt storleken på handlingen."

Relaterad till föregående problem är *brist på tekniska möjligheter* som bl.a. följande myndigheter tagit upp:

- ”CSN har inte systemstöd för att lämna ut allmänna handlingar utan manuella åtgärder.”
- ”I dag saknar vi [Göteborgs universitet] tekniska möjligheter, vilket innebär betydliga investeringskostnader, men i ett planerat ärende- och dokumenthanteringssystem kommer det med automatik att generera dessa möjligheter.”

Några myndigheter klagar på brist på stöd i *avgiftsförordningen* för att ta ut avgifter för kopior i elektronisk form, bl.a. följande:

- ”Vi [Mälardalens högskola] måste [...] kunna ta betalt för de digitala handlingarna på ett rimligt och enkelt sätt, något avgiftsförordningen inte i dag stödjer.”
- ”Om det blir en skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form bör även avgiftsförordningen omformuleras så att det blir tydligt att myndigheten [Ungdomsstyrelsen] kan ta en avgift för utlämnande i elektronisk form!”
- ”Vi [Banverket] skulle önska att det fanns regler i Avgiftsförordningen som tydligt talade om kostnaden för att få digitala kopior av dokument.”

Några myndigheter har tagit företeelsen *massuttag* .

- ”Vi [Länsrätten i Skåne] ser viss ökning [av massuttag] redan nu och i dagsläget är dessutom massuttag i pappersform ganska omfattande. Övergår dessa i elektronisk form blir det en stor ökning.”
- ”Avgiften per utskriftssida ger i dag en spärr för massuttag. Vid elektroniskt utlämnande lär det inte vara möjligt att ta ut mer än en mindre avgift för leveransen, oavsett hur stor informationsmängd den omfattar” [Patent- och registreringsverket].

Bilaga 2.3

Sammanställning av enkätsvar om intäktsbortfall m.m.

En enkät med begäran om uppgifter om eventuellt intäktsbortfall m.m. har skickats till nio myndigheter som ESV bedömt vara speciellt intressanta i detta sammanhang på grund av att de förvaltar stora register eller databaser och bedriver avgiftsfinansierad informationsverksamhet eller har förhållandevis stora intäkter av avgifter för kopior, avskrifter m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen. Dessa är Bolagsverket, Lantmäteriet, Riksarkivet, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Transportstyrelsen samt Vägverket. Dessutom har enkäten skickats till Polismyndigheten i Stockholms län för att få frågorna belysta utifrån en enskild polismyndighets perspektiv. ESV har även tagit kontakt med Domstolsverket och Patent- och registreringsverket (PRV) för att ta reda på om en skyldighet att i elektronisk form lämna ut allmänna handlingar som finns elektroniskt lagrade skulle kunna orsaka ett intäktsbortfall för Sveriges Domstolar respektive för PRV.

Skatteverket har inte besvarat enkäten. Men eftersom Skatteverkets utlämnanden av allmänna handlingar i elektronisk form är reglerade i lagar skulle Skatteverkets uppgifter inte ha varit relevanta i detta sammanhang.

Enkätsvaren har i viss utsträckning redigerats och i en del fall kompletterats med uppgifter som lämnats per telefon eller e-post.

Bolagsverket

Allmänt

Bolagsverket tillhandahåller redan i dag allmänna handlingar elektroniskt och verket ser inte att skyldigheten att tillhandahålla kopior av allmänna handlingar i elektronisk form kommer att medföra några betydande kostnader för myndigheten. Bolagsverket tar ut avgifter för det elektroniska utlämnandet och i det fall myndigheter blir skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift, får intäktsbortfallet stora konsekvenser för Bolagsverkets verksamhet.

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

Inkomstbortfall kan bli aktuellt för Bolagsverkets samtliga register, dvs. aktiebolagsregistret, bankregistret, biträdesförbundsregistret, europabolagsregistret, filialregistret, föreningsregistret, försäkringsförmedlarregistret, försäkringsregistret, handelsregistret, konkursregistret, näringsförbudsregistret, registret mot penningtvätt, registret över europeiska intressegrupperingar och registret över företagsinteckningar.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

Bolagsverket tar ut avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form med stöd av 6 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket, som bl.a. bemyndigar verket att tillhandahålla tjänster som gäller verkets dokumentation, samt regeringens bemyndigande i det årliga regleringsbrevet för verket. Där framgår att avgifternas storlek inom uppdragsverksamheten bestäms av Bolagsverket.

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Ja, regeringen har medgivit Bolagsverket undantag från bestämmelser i avgiftsförordningen. Enligt 13 § Bolagsverkets instruktion (se ovan) får verket, utan hinder av vad som anges i 16 § och 21 § första stycket avgiftsförordningen

- ta ut avgift för kopia av allmän handling och för utskrift av upptagning för automatisk databehandling även om en beställning inte omfattar tio sidor
- ta ut avgift av staten för kopia av allmän handling, utskrift av upptagning för automatisk databehandling, kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning samt för bevis och registerutdrag.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Eftersom Bolagsverket för så kallade publicitetsregister, dvs. register som ska hållas offentliga och dessutom är en avgiftsfinansierad myndighet, utgör utlämnande av allmänna handlingar en av huvudverksamheterna inom myndigheten. Bolagsverket tillhandahåller sålunda handlingar och sammanställningar av uppgifter från verkets olika register både som så kallade offentlighetsuttag och uppdragsprodukter.

Inkomstbortfallet omfattar först och främst intäkter för Bolagsverket elektroniska tillhandahållande av allmänna handlingar och utlämnande på papper (enligt Bolagsverkets uppfattning lär även begäran om utlämnande av allmänna handlingar på papper minska).

Bolagsverket gör dessutom bedömningen att verkets försäljning av uppdragsprodukter kommer att minska avsevärt om allmänna handlingar ska lämnas ut i elektronisk form utan avgift. Bolagsverket uppskattar inkomstbortfallet till ca 30 procent av verkets totala omsättning, dvs. ca 120 miljoner kronor.

- b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

Att enbart beräkna avgifter vid e-utlämnande med utgångspunkt i uttagskostnader, skulle leda till att andra delar av verksamheten skulle få lämna kostnadstäckningsbidrag på ett sätt som inte skulle vara rimligt. Bolagsverket beräknar därför avgifter (pris) för utlämnande (oavsett form), med utgångspunkt från alla bakomliggande kostnader för den specifika utlämnandetjänsten och med full kostnadstäckning som mål. Se också svar under a).

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- **det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?**
Ett sådant undantag måste säkerställa att det som redovisas under fråga 4 b) ovan kan fortfara att gälla för Bolagsverket.
- **avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?**
Om volymen utlämnande till andra myndigheter vore obetydlig i förhållande till totalen, skulle en avgiftsfrihet inom staten vara rimlig. Då detta inte är fallet när det gäller Bolagsverkets utlämnande bör principen om likabehandlande fortfara att gälla.

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

Bolagsverket har i dag ett omfattande utlämnande av handlingar elektroniskt och det pågår flera arbeten med att utveckla och förbättra Bolagsverkets webbtjänster, där allmänheten har åtkomst till elektroniska handlingar och uppgifter. Bland annat planeras en butikslösning på myndighetens webbplats där kunden, på ett ännu enklare sätt än idag, kan ta del av uppgifter/handlingar genom

direktåtkomst till verkets register eller få informationen levererad via e-post.

Lantmäteriet

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

De register där intäktsbortfall kan bli aktuellt rör främst digitala uttag ur Lantmäteristyrelsens kartarkiv, Rikets allmänna kartverks kartarkiv samt Lantmäterimyndigheternas förrättningsarkiv.

Intäktsbortfall är inte aktuellt när Lantmäteriet lämnar ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form från diariet.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

För uttag ur ovan nämnda arkiv tas en avgift ut. Avgifter tas ut för handlingar i större format än A4 och utskrifter från automatiskt databehandlad registerkarta. Dessa utlämnas av Lantmäteriet med stöd av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och beslutas av Lantmäteriet. Dessa avgifter tas ut med stöd av regeringens bemyndigande i regleringsbrevet för år 2009 och beskrivs i Lantmäteriets föreskrift

LMFS 2008:14.

Enligt regleringsbrevet för 2009 ska Lantmäteriet följa bestämmelserna om avgifter för kopior m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen med följande undantag. Lantmäteriet får bestämma avgifter för handlingar i större format än A4 och utskrifter från automatiskt databehandlad registerkarta, som utlämnas av Lantmäteriet med stöd av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen. Avgifterna ska motsvara självkostnaden för kopieringen eller utritningen och får inte avse ersättning för att ta fram eller återställa handlingen. Avgifterna ska framgå av en särskild av Lantmäteriet beslutad taxa. Bestämmelserna i 23 och 24 §§ avgiftsförordningen är tillämpliga på avgifter enligt nämnda taxor.

I regleringsbrevet står också att avgifterna för att tillhandahålla och upplåta rätt att utnyttja geografisk information och fastighetsinformation, samt information från den allmänna kartläggningen, ska bestå av en del som ska täcka kostnaderna för

uttag och expediering samt en del som ska bidra till kostnaderna för uppbyggnad, drift och utveckling av informationssystemen, dvs. en användarfinansiering. Användarfinansieringen får för 2009 uppgå till högst 250 miljoner kronor.

Lantmäteriet tillhandahåller alltså grunddataprodukter via olika återförsäljare. Exempel på grunddataprodukter är fastighetsregisterinformation och digitala allmänna kartor. Lantmäteriet tar ut avgifter av återförsäljarna för att tillhandahålla och upplåta rätt utnyttja geografisk information och fastighetsinformation.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Lantmäteriet får fler än 10 000 beställningar per år från allmänheten på kopior av allmänna handlingar och dessa besvaras främst via e-post. Massuttag av kopior av allmänna handlingar förekommer inte alls.

Storleken på intäktsbortfallet uppskattas till 1,6 miljoner kronor för uttag ur digitala arkiv om Lantmäteriet blev skyldigt att utan avgift tillhandahålla kopior av allmänna handlingar i elektronisk form. Denna uppgift grundar sig på att ta fram och distribuera informationen och inkluderar inte intäktsbortfall för eventuella massuttag av information.

Lantmäteriet förmedlar även information via återförsäljare och tar ut avgifter för att tillhandahålla och upplåta rätt utnyttja geografisk information och fastighetsinformation.

Storleken på intäktsbortfallet kan grovt uppskattas till 318 miljoner kronor motsvarande drygt 20 procent av omsättningen om avtalskunderna själva utan avgift skulle hämta ut information genom massuttag ut registren.

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

Allmänheten har tillgång till diariet (förteckning över handlingar) direkt på webbplatsen. Storleken på intäktsbortfallet uppskattas till 0,6 miljoner kronor för uttag ur digitala arkiv om Lantmäteriet blev skyldigt att tillhandahålla kopior av

allmänna handlingar i elektronisk form. Denna uppgift grundar sig på att ta fram och distribuera informationen och inkluderar inte intäktsbortfall för eventuella massuttag av information eller kostnader för insamling, registrering av informationen eller kostnader för arkivhållning.

Om målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna skulle storleken på intäktsbortfallet grovt kunna uppskattas till 300 miljoner kronor, vilket motsvarar knappt 20 procent av omsättningen om avtalskunderna själva skulle hämta ut information genom massuttag ut registren.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

– det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?

För att minimera intäktsbortfallet skulle villkoren som finns beskrivna i regleringsbrevet för Lantmäteriet behöva finnas kvar. Detta innebär att avgifter för utlämnandet av vissa handlingar även fortsättningsvis skulle styras av en av Lantmäteriet beslutad taxa. Om det generella målet är högst full kostnadstäckning skulle Lantmäteriet även fortsättningsvis behöva tillhandahålla grund-dataprodukter som förädlas via olika återförsäljare mot fastställd taxa.

– avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?

När det gäller informationsskyldigheten mellan myndigheter för utlämnandet av *enskilda* allmänna handlingar på begäran av annan myndighet förväntas inget intäktsbortfall och inga undantag från generella regler behövs.

När det gäller avgiftsfrihet för att tillhandahålla rumsliga data-mängder via vissa nättjänster i övrigt hänvisas till Lantmäteriets svar i "Införande av Inspire-direktivet i nationell lagstiftning – behovet av författningsändringar m.m." (Dnr 519-2007/1331)

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

1. Lantmäteriets strategi för att tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt bygger bl.a. på följande punkter:
 - Att förverkliga EU-direktivförslaget INSPIRE är en strategisk fråga för Lantmäteriet. INSPIRE syftar till att upprätta en infrastruktur för geografisk information i EU, att möjliggöra spridning av geodata i elektronisk form via informationshanteringstjänster samt att ge allmänheten tillgång till geodata.
 - En annan strategisk fråga är Geodataportalen, som är en ingång till webbaserade geodata och tillhörande tjänster. Portalen, som lanserades i juni, bidrar till att den samlade efterfrågade informationen förmedlas enkelt och effektivt till användaren. Informationen är tillgänglig 24 timmar om dygnet sju dagar i veckan. Användaren har enkel tillgång till den efterfrågade informationen. Användaren kan enkelt hämta kvalitetssäkrad information och vid behov skapa egna tillämpningar. Portalen kommer fortlöpande att förbättras. Nästa version av portalen planeras till 2010, då med mer utvecklad funktionalitet.

Riksarkivet**Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?**

Nationella arkivdatabasen (digital bilddatabas av arkivmaterial som kan nås via Riksarkivets webbsida)

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

Enligt 38 § 3 förordningen (2007:1179) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven får Riksarkivet och landsarkiven ta ut avgifter för material och tjänster som erbjuds enskilda enligt 4 § andra stycket 2 och 13 § andra stycket 2 (genom att tillhandahålla och levandegöra arkivinformation för forskningsändamål och annat utnyttjande).

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Enligt 38 a § förordningen (2007:1179, ändrad 2009:741) får Riksarkivet och landsarkiven, trots det som anges i 16 § och 21 § första stycket avgiftsförordningen,

- ta ut en avgift för kopia eller utskrift av allmän handling även om en beställning inte omfattar tio sidor och
- ta ut en avgift av staten för kopia eller avskrift av allmän handling etc. samt för bevis och registerutdrag.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Riksarkivets intäkter för att tillhandahålla den stora bilddatabasen via webben uppgår till omkring 7 miljoner kronor per år. Intäktsbortfallet för övriga kopior som tillhandahålls i elektronisk form i stället för i pappersform (dvs. efter skanning från originalet) kan uppskattas till ca 400 tusen kronor per år.

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

Om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra handlingarna tillgängliga i elektronisk form skulle det troligen inte uppstå något större intäktsbortfall.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- **det generella ekonomiska målet är högst full kostnads-täckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?**

Om det ekonomiska målet innebär att avgifterna får beräknas så att kostnaderna för såväl den tekniska driften som en fortsatt uppbyggnad av databasen genom skanning, indexering av uppgifter m.m. täcks, behöver inget undantag medges.

- **avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?**

Här skulle Riksarkivet behöva ett undantag på motsvarande sätt som i nuvarande instruktion, där Riksarkivet får ta betalt för kopior som lämnas ut till statliga myndigheter. Detta beror naturligtvis på det mycket omfattande material som Riksarkivet har tillgängligt och som myndigheter kan begära kopior av.

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

Strategin är

- att fortsätta utbyggnaden av bilddatabasen med material som är av stort forskningsintresse samt
- att utveckla tillhandahållandet av digitala kopior samtidigt som ärendehantering för besvarande av förfrågningar på arkiv-materialet utvecklas mot en helt digital hantering.

Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län

Polisen har inga register eller databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt. Intäkterna för avgiftsbelagda kopior, avskrifter m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen uppgick 2008 till ca 4,5 miljoner kronor. Kostnaderna för att t.ex. via e-post lämna ut allmänna handlingar som finns lagrade elektroniskt är låga jämfört med kostnaderna för att skicka kopior på papper. Om ett utlämnande

görs elektroniskt utan avgift i stället för på papper mot avgift innebär det alltså en besparing för myndigheten.

Skatteverket

Skatteverket tar ut avgifter för uttag ur vissa register. Avgiftsuttagen regleras i 14 § lagen (2001:182) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 12 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Intäkterna uppgår till ca 20 miljoner kronor per år.

Statistiska centralbyrån

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

SCB har data lagrat i ett stort antal databaser och register (över 50 register och dessutom en mängd register med tillfälliga kombinationer av dessa). Det bör framhållas att uppgifter om enskilda i SCB:s statistikregister omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Därför föreligger som regel hinder mot tillhandahållande av allmänna handlingar, också i elektronisk form. För att kunna lämna en fullständig förteckning över register där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt skulle SCB ha behövt betydligt mer tid till sitt förfogande.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

Vid tillhandahållande av *allmänna handlingar* i elektronisk form tillämpar SCB principerna i avgiftsförordningen (1992:191), d.v.s. full kostnadstäckning för tillhandahållandet.

[De uppdrag som SCB utför i sin uppdragsverksamhet med stöd av verkets instruktion innefattar som regel sådana bearbetningar av register som går utöver myndigheternas skyldigheter enligt 2 kap. TF och uppdragen avser därmed inte utlämnande av allmänna handlingar. Avgifter i uppdragsverksamheten tas ut med stöd av

24 § förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån].

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Nej, SCB har inget sådant undantag.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

- a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Med beaktande av den osäkerhet som framgår av SCB:s svar på fråga 1 uppskattar SCB intäktsbortfallet på några års sikt till ca 160 miljoner kronor/år, bl.a. beroende på en nedåtgående spiral för övrig uppdragsverksamhet på materialet.

- b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

SCB:s intäktsbortfall är i detta alternativ mer svårbedömt. Om vi förutsätter att priset för alla utlämnade elektroniska handlingar skulle sättas på en sådan nivå att det täcker alla övriga bakomliggande och kvarvarande kostnader av drift- och investeringskaraktär skulle i princip inget intäktsbortfall uppstå initialt under förutsättning att den övriga uppdragsvolymen är densamma. Dock kommer den troligen minskande övriga uppdragsverksamheten på materialet på sikt att starkt påverka inflödet av intäkter. Denna senare effekt kan uppskattas till 100 miljoner kronor eller mer per år.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- **det generella ekonomiska målet är högst full kostnads-täckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?**
Det skulle för att minimera intäktsbortfallet krävas regler som innebär att samma förutsättningar för avgiftsberäkningen ska gälla som nu gäller i SCB:s uppdragsverksamhet (dvs. täckning även för investeringskostnader, driftkostnader m.m.).
- **avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?**
Det skulle behövas en reglering som undantar SCB från avgiftsfrihet för staten för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form.

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

Enligt 6 § förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter får informationen på begäran lämnas ut elektroniskt, *om det är möjligt och lämpligt*. Samma princip tillämpas av SCB vid utlämnanden enligt 2 kap. TF.

Den officiella statistiken görs sedan ett antal år tillbaka tillgänglig utan avgift på SCB:s webbplats i Sveriges statistiska databaser (SSD). SCB bedriver ett kontinuerligt arbete för att förbättra den elektroniska tillgängligheten till den officiella statistiken.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

Det finns flera databaser/arkiv. Gemensamt kan man kalla dem MHO-data (Meteorologi, Hydrologi, Oceanografi). Det finns både s.k. realtidsdata och arkivdata. Vissa databaser innehåller

historiska data av betydande storlek (och värde). Allt detta är finansierat av allmänna medel under lång tid.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

SMHI ut avgifter för utförda uppdrag enligt 8 § förordningen (2007:1053) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och i enlighet med PSI-direktivet (förordning [2008:31] om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter).

Enligt SMHI:s regleringsbrev för 2009 ska SMHI:s verksamhet finansieras med avgifter i den utsträckning som kostnaderna inte täcks med anslag till myndighetsuppgifter. SMHI ska vidare belasta affärsverksamheten med en avgift för utnyttjandet av data och produkter från infrastrukturen, enligt ECOMET:s, EUMETSAT:s och ECMWF:s regelverk. Syftet är att uppnå konkurrensneutralitet. För utnyttjandet av andra länders data och produkter betalas avgifter till varje land via ECOMET. EUMETSAT fakturerar affärsverksamheten för utnyttjandet av organisationens produkter. När det gäller ECMWF:s och svenska data och produkter, ska beräknad kostnad för utnyttjad infrastruktur redovisas i årsredovisningen och återförs till ap. 1 för drift och utveckling av infrastrukturen.

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

SMHI har inget undantag från någon av bestämmelserna i 16–21 avgiftsförordningen. Omfattningen av avgifter för kopior av allmänna handlingar enligt 15 § avgiftsförordningen är snarast försumbar. I de fall någon begär att få ut kopior av allmänna handlingar föredrar SMHI att lämna ut sådana elektroniskt. Tryckfrihetsförordningen och avgiftsförordningen åberopas knappast alls av aktörer som vill få tillgång till MHO-data från SMHI. I stället sker detta enligt en transnationell rutin (ECOMET).

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

- a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift
Intäktsbortfallet skulle troligen bli försumbart.
- b) b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)
Omsättningen är ca en miljon kronor och avser uttag enligt ECOMET.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?
Enligt PSI-direktivet får priset täcka kostnaderna för insamling, bearbetning, distribution samt en skälig avkastning på investeringar. SMHI vill även fortsättningsvis ha möjlighet att få täckning för uttagskostnaden. Det är en tydlig trend att priset för MHO-information går mot noll. Därför är det viktigt att åtminstone ha en fastslagen rätt att få debitera uttagskostnaden.
- avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?
Inget undantag behöver medges.

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

SMHI föredrar att alla handlingar ska kunna kommuniceras elektroniskt. Fysiska kopior och motsvarande innebär i detta avseende en anomali, som kostar både pengar och tid. SMHI är en del av en internationell verksamhet där priset på MHO-information går mot noll. På vissa marknader är detta redan ett faktum. SMHI:s strategi är därför att följa utvecklingen vad gäller MHO-

data. För annan information är strategin att följa den nationella lagstiftningen.

Transportstyrelsen

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

Vägtrafikregistret

Användare av vägtrafikregistersystemet

Vägtrafikregistret utgör i dag ett samlat trafikadministrativt system som är en viktig samhällsresurs för hela vägtrafiksektorn. Registret har karaktären av ett riksomfattande informationssystem och fungerar som administrativt stöd för samhällets styrning, kontroll och finansiering av vägtrafiken.

Vägtrafikregistret administrerar ett ändamålsstyrt flöde av information. Innehållet i registren utnyttjas av en mängd externa användare. Ett stort antal enskilda, företag och myndigheter är i dag i sin verksamhet beroende av åtkomst till registerinformationen. Vissa särskilda intressenter har idag direktåtkomst⁷ till vägtrafikregistret och vissa intressenter har även möjlighet att registrera uppgifter (direktanmäla) i vägtrafikregistret. Försäkringsbolag, polis, bilprovningen är några exempel på intressenter som registrerar uppgifter direkt i vägtrafikregistret. Det pris de betalar för att få tillgång till vägtrafikregistret är rabatterat för att motivera den arbetsinsats som de gör. Att erhålla uppgifter ”direkt från källan” har sedan länge varit en styrande princip. Detta kvalitetssäkrade arbetssätt skulle äventyras om intressenterna begär ut uppgifterna istället med stöd av offentlighetsprincipen.

⁷ Direktåtkomst innebär att den som använder registret på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?*Vägfikregisterlagstiftningen*

Reglering om hur vägfikregistret får användas framgår av lagen (2001:558) om vägfikregister och förordningen (2001:650) om vägfikregister. Regleringen av vägfikregistret ansluter, i den mån det är fråga om behandling av personuppgifter, till personuppgiftslagen (1998:204).

Särskilda bestämmelser reglerar Transportstyrelsens rätt att sälja uppgifter ur registret till myndigheter och enskilda. Enligt 9 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, får styrelsen med de begränsningar som följer av personuppgiftslagen (1998:204) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), sälja uppgifter till myndigheter och enskilda ur vägfikregistrets fordonsdel. Uppgifterna får lämnas ut via något medium för automatisk databehandling eller på annat sätt. Grunderna för prissättningen bestäms av Transportstyrelsen.

Uppgifter som avser den registrerades personliga förhållanden får dock inte säljas, om de kan antas utgöra ett hot mot den registrerades personliga integritet. Om den registrerade har anmält till Transportstyrelsen att han eller hon önskar att uppgifterna inte används för direktreklam, får de inte säljas för något sådant ändamål.

Under rubriken Villkor för uppdragsverksamhet i Transportstyrelsens regleringsbrev för 2009 sägs att självkostnadsbaserad prissättning gäller för försäljning av informationsuttag från Vägfikregistret och att Transportstyrelsen disponerar resultatet av denna verksamhet.

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Nej

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Väghtrafikregistret är klassat som ett samhällskritiskt system, där eventuella driftstörningar får oerhört stora följdverkningar. Exempelvis skulle ett driftstopp i systemet för trängselskatt innebära ca 3 miljoner kronor per dag i minskade intäkter till staten.

Trafikregistret vet att det redan idag finns en stor efterfrågan från olika intressenter att få köpa hela/delar av vägtrafikregistret. Intressenternas ändamål med att köpa uppgifter är olika men ofta kommersiellt då man vill kunna vidarefördla informationen ur vägtrafikregistret på annat sätt. Enligt Trafikregistrets bedömning kan förändringar i nuvarande uppbyggda informationsflöden antas ge stora följdverkningar inte bara på Trafikregistrets ekonomi utan även på statsbudgeten i stort.

När det gäller ett eventuellt direkt bortfall av intäkter på grund av utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan möjlighet för att ta betalt kan detta uppskattas till ca 100 miljoner kronor per dag med nuvarande volymer.

Det kan antas att volymerna kommer att öka drastiskt om utlämnandet inte avgiftsbeläggs. Exempelvis kan man se på SMS-tjänsten, som är en självservice-tjänst och inte betraktas som utlämnande av allmänna handlingar. Efter att Trafikregistret införde en självkostnadsbaserad avgift (3 kronor) för SMS-tjänsten den 1 september 2009 prognostiseras volymerna att minska med 75 procent på årsbasis (från 12 miljoner SMS till 3 miljoner SMS).

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

Informationen som idag säljs via uppdragsverksamheten antas utgöra ca 10 procent av den totala informationen i vägtrafikregistret. På grund av att informationsförsäljningen idag är författningsreglerad och avgiftsbelagd resulterar endast 10 procent av förfrågningarna i försäljning. Även om det skulle bli så att Trafikregistret får ta betalt enligt en avgiftsförordning

kommer det medföra stor påverkan på verksamheten. Om Trafikregistret blir pålagt att tillhandahålla all information, som inte är sekretessbelagd, i elektronisk form kommer detta att innebära en omfattande ökning i kostnader för utveckling, förvaltning och drift av vägtrafikregistret samt för personalkostnader. Hur stora kostnaderna kan bli är svårt att uppskatta.

Uttag av de slag som föreslås kan också påverka driftsäkerheten av systemet och innehållet i vägtrafikregistret.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?

Inga

Vägverket

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

Den nationella vägdaten (NVDB)

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

Regeringsbeslut 15 19970306 K97/865/4

Enligt Vägverkets regleringsbrev för 2009 har regeringen den 27 juni 1996 beslutat om särskilda utgångspunkter för prissättningen av uttag av data ur den nationella vägdaten (NVDB). Avgifterna ska sättas på en sådan nivå att en bred användning främjas. Vidare ska den samhällsekonomiska nyttan vägas in vid fastställande av avgifterna. Vägverket tar för närvarande ut avgifter för tillgång till NVDB av några internetföretag, bl.a. Google.

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Nej.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

- a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift
Samtliga parter inom NVDB har gratis tillgång till data.
- b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)
300 000 kronor

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

Vägverket kommer att följa EU-direktivet och lagstiftningen baserad på INSPIRE.

Domstolsverket (Sveriges Domstolar)

Intäkterna av avgifter för kopior, avskrifter m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen var omkring 4,5 miljoner kronor 2008. Domstolsverkets uppfattning är att Sveriges Domstolar kan göra besparingar genom att använda e-post i större omfattning än idag. För närvarande pågår bl.a. ett projekt på Domstolsverket som syftar till att inventera rättsliga och praktiska problem samt att försöka skapa enhetliga riktlinjer för användandet av e-post. Ambitionen är att det ska leda till en mer effektiv hantering av utlämnande av allmänna handlingar.

Patent- och registreringsverket

Patent- och registreringsverket (PRV) har intäkter av försäljning av information i elektronisk form som uppgår till ca två miljoner kronor/år, varav 250 tkr avser försäljning av uppgifter ur varumärkesregistret.

RÄTTSUTREDNING

Registerförfattningars inverkan på
elektroniskt utlämnande enligt
offentlighetsprincipen

2010-01-07

Innehåll

1. Bakgrund.....	474
2. Regleringen.....	476
2.1 Handlingar i elektronisk miljö	476
2.1.1 Begreppet handling.....	476
2.1.2 Allmän handling	476
2.1.3 För sammanställningar – ett särskilt tillgänglighetsrekvisit och en begränsningsregel	477
2.2 Rätten att ta del av allmänna elektroniska handlingar.....	478
3. En stegvis prövning vid en begäran om utlämnande.....	478
3.1 Steg 1: Föreligger en allmän elektronisk handling?	479
3.1.1 Utgångspunkter för bedömningen.....	479
3.1.2 Tekniska begränsningar, m.m.	480
3.1.3 Särskilt om färdiga elektroniska handlingar.....	483
3.1.4 Grundlagsenliga rättsliga begränsningar	483
3.1.5 Närmare om begränsningsregeln och färdiga handlingar.....	485
3.1.6 Betydelsen av formen för elektroniskt utlämnande	487
3.1.7 Bedömning.....	488
3.2 Steg 2: Begränsningar i skyldigheten att lämna ut handlingar	488
3.2.1 Tekniska begränsningar.....	488
3.2.2 Rättsliga begränsningar	490
3.2.3 Bedömning.....	493
3.3 Steg 3: I vilken form ska handling lämnas ut?	493

3.3.1 Rättsliga begränsningar.....	494
3.3.2 Bedömning.....	495
4. Registerförfattningarnas roll vid en kommande reglering.....	496
4.1 Registerförfattningarnas beskaffenhet	497
4.1.1 En sammanhållen struktur saknas.....	497
4.1.2 Registerlagarnas regler för utlämnande bör undvikas.....	498
4.2 Registerlagarnas gränsdragning är inte relevant.....	499
4.3 Omfattande ställningstaganden av riksdagen är knappast möjliga	500
5. Slutord.....	501

1. Bakgrund

Till e-offentlighetskommitténs uppdrag (dir. 2008:29) hör att överväga om en skyldighet ska införas för myndigheter att lämna ut elektroniskt lagrade handlingar i elektronisk form. Med anledning härav har kommittén gett Setterwalls i uppdrag att utföra en rättslig analys av vilken inverkan regler i registerförfattningar, rörande elektroniskt utlämnande, kan antas ha på bestämmelser i lag om i vilken form allmänna handlingar kan lämnas ut med stöd av offentlighetsprincipen.

2. Regleringen

2.1 Handlingar i elektronisk miljö

2.1.1 Begreppet handling

Med *handling* menas i 2 kap. TF *dels* framställning i skrift eller bild (s.k. *konventionell* handling), *dels* upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (här kallad *elektronisk* handling). En elektronisk¹ handling anses enligt 2 kap. TF bestå av informationsinnehållet, jfr däremot traditionella handlingars knytning till informationens bärare (SOU 2009:5 s. 28 och 112). De elektroniska handlingarna delas in i *färdiga* handlingar respektive *sammanställningar* av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling (s.k. potentiell handling); här kallade ”färdig elektronisk handling” respektive ”potentiell elektronisk handling”.²

2.1.2 Allmän handling

En handling – konventionell liksom elektronisk – är *allmän* om den *förvaras* hos myndighet och enligt 2 kap. 6 eller 7 § TF är att anse som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndighet. Förvarings-

¹ Begreppet ”elektronisk” används här som en samlingsbeteckning på olika metoder för automatiserad informationsbehandling (jfr Ds 2003:29 s. 18).

² Här diskuteras inte de olika uttryck som används för att beteckna upptagningar – t.ex. ADB-upptagning, upptagning för automatisk informationsbehandling eller upptagning för automatiserad behandling – eftersom ordvalet inte blir av betydelse för den juridiska bedömningen.

rekvisitet har reglerats särskilt för elektroniska handlingar så att en sådan handling, enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF, *anses förvarad* hos myndighet, ”om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas”. Denna regel kallas i det följande *det allmänna tillgänglighetsrekvisitet*. Regeln har kompletterats med ett *särskilt tillgänglighetsrekvisit*; se avsnitt 2.1.3.

Frågan om när en elektronisk handling anses *inkommen* till en myndighet är enligt 2 kap. 6 § första stycket andra meningen TF samordnad med förvaringsrekvisitet så att handling anses inkommen när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF.³

2.1.3 För sammanställningar – ett särskilt tillgänglighetsrekvisit och en begränsningsregel

För *sammanställningar* av uppgifter ur en upptagning för automatisk behandling – dvs. potentiella elektroniska handlingar – gäller som framgått ett *särskilt tillgänglighetsrekvisit*. En sammanställning anses, enligt 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF, vara förvarad (och inkommen) endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med *rutinbetonade åtgärder*.

Till detta kommer den s.k. *begränsningsregeln* i 2 kap. 3 § tredje stycket TF av vilken följer att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling inte anses vara förvarad hos myndighet om

1. sammanställningen innehåller personuppgifter, och
2. myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig.

Även begränsningsregeln är alltså tillämplig endast på potentiella elektroniska handlingar. Bestämmelsen gavs en sådan utformning år 2003 då det föreskrevs att 2 kap. 3 § tredje stycket gäller för en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling.

³ En konventionell handling är däremot, enligt 2 kap. 6 § första stycket första meningen TF, inkommen när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. – De potentiella elektroniska handlingarna kännetecknas av att de inte ”existerar” i slutlig form vid tiden för sökandens begäran.

Till denna typ av handlingar hör de sammanställningar av uppgifter som görs ur databaser med olika sökbegrepp; i avsnitt 2.1.1 kallade potentiella elektroniska handlingar. Sådana potentiella handlingar ska skiljas från slutligt utformade handlingar (RÅ 1999 ref 36), dvs. ”färdiga elektroniska handlingar” såsom e-post-meddelanden, inlagor, protokoll, beslut och avtal i elektronisk form.

2.2 Rätten att ta del av allmänna elektroniska handlingar

Rätten att ta del av allmänna handlingar som är offentliga, dvs. inte är sekretessbelagda, kan utövas på två sätt. På begäran ska allmän handling tillhandahållas på stället (2 kap. 12 § första stycket TF). Den som begär att få ta del av handlingen kan emellertid också få den utlämnad i kopia eller avskrift (2 kap. 13 § TF).⁴

För elektroniska handlingar finns ett s.k. utskriftsundantag som innebär att en myndighet inte i större uträckning än vad som följer av lag behöver lämna ut en elektronisk handling i annan form än utskrift (2 kap. 13 § TF). För närvarande finns endast ett fåtal lagbestämmelser som föreskriver en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar elektroniskt.⁵ Tryckfrihetsförordningen hindrar emellertid inte att en myndighet, som en ren serviceåtgärd, lämnar ut handlingar i elektronisk form; jfr däremot det skydd som följer av reglerna om persondataskydd.

3. En stegvis prövning vid en begäran om utlämnande

En myndighets prövning av en begäran om utlämnande av en elektronisk handling kan sägas ske i flera steg. I det första steget avgörs *om* det som begärs är *allmän handling*, dvs. om den är förvarad hos myndigheten och inkommen eller upprättad. I det andra steget prövas *om* allmän handling *ska lämnas ut*. Myndigheten avgör om den efterfrågade handlingen kan identifieras och om sekretess gäller för den. I det tredje steget

⁴ I det första fallet ska den tillhandahållas utan avgift medan kopior och avskrifter vanligtvis lämnas mot avgift.

⁵ SOU 2009:5 s. 52.

avgör myndigheten *i vilken form och genom vilken metod* ett utlämnande ska ske.

I vart och ett av dessa steg kan regler i registerförfattningar inverka på bedömningen.

3.1 Steg 1: Föreligger en allmän elektronisk handling?

3.1.1 Utgångspunkter för bedömningen

Vid prövningen av om en elektronisk handling är förvarad gäller det *allmänna tillgänglighetsrekvisitet* (är handlingen tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i uppfattbar form). Är det fråga om en potentiell elektronisk handling gäller dessutom

- det *särskilda tillgänglighetsrekvisitet* (har myndigheten tillgång till handlingen genom "rutinbetonade åtgärder"), och
- *begränsningsregeln* (är det fråga om sammanställningar som innehåller personuppgifter och saknar myndigheten enligt lag eller förordning befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig).

Tillämpningen av de allmänna och särskilda tillgänglighetsrekvisiten blir alltså beroende av vilka *tekniska hjälpmedel* som myndigheten utnyttjar och vilka åtgärder för överföring i läsbar eller annars uppfattbar form som anses vara *rutinbetonade* för den berörda myndigheten. Denna reglering styrs av informationstekniken (IT) och dess utveckling; jfr t.ex. RÅ 1998 ref. 44 och RÅ 1999 ref. 18. Om en myndighet av integritetsskäl inför en *teknisk* begränsning som avser *potentiella* elektroniska handlingar måste åtgärden skapa ett sådant faktiskt hinder mot att göra handlingen tillgänglig att hindret inte kan undanröjas med *rutinbetonade* åtgärder. För att *färdiga* elektroniska handlingar ska anses vara omfattade av en *teknisk* begränsning krävs längre gående hinder eftersom endast det allmänna tillgänglighetsrekvisitet gäller för dem.

Begränsningsregeln styrs däremot inte av IT. Den blir tillämplig när myndigheten enligt en *bestämmelse* i en lag eller i en förordning *saknar befogenhet* att göra sammanställningen tillgänglig. Sådana rättsliga befogenhetsbegränsningar gäller oberoende av hur kraftfulla tekniska hjälpmedel myndigheten har och vad som är att

anse som rutinbetonat för myndigheten. Det räcker med en föreskrift i lag eller förordning. I det följande kallas en regel som utgör en rättslig befogenhetsbegränsning enligt 2 kap. 3 § tredje stycket TF för en *grundlagsenlig rättslig begränsning*.

Så som uppdraget utformats – att utföra en rättslig analys av vilken inverkan regler i registerförfattningar rörande elektroniskt utlämnande kan antas ha på bestämmelser i lag om elektroniskt utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen – blir frågan

1. hur regler i registerförfattningar ska vara utformade för att utgöra grundlagsenliga rättsliga begränsningar,
2. i vilken omfattning sådana regler finns i registerförfattningar och vilket skydd de skulle ge vid en övergång till elektroniskt utlämnande, och
3. om den författningstekniska konstruktionen är lämplig att införa även på området för offentlighetsinsyn.

Till denna bedömning hör också vilka möjligheter som finns att möta icke avsedda verkningar med *tekniska* begränsningar som får genomslag enligt 2 kap. TF. Är sådana enkla att genomföra och förenliga hur myndigheternas informationssystem bör utformas skulle de delvis kunna ersätta rättsliga begränsningar.

3.1.2 Tekniska begränsningar, m.m.

Potentiella elektroniska handlingar anses som framgått vara förvarade hos myndighet endast om myndigheten har tillgång till dem genom rutinbetonade åtgärder. Myndigheter kan därmed utforma sina tekniska system så att vissa sammanställningar, som annars hade utgjort förvarade potentiella elektroniska handlingar, inte anses vara allmänna. Det är således möjligt för en myndighet att utforma t.ex. de söksystem som ger tillgång till databaser på sådant sätt att endast vissa sökningar är möjliga.

Möjligheten till tekniska begränsningar inskränks emellertid på två sätt. Den första inskränkningen följer av likställighetsprincipen och av det allmänna tillgänglighetsrekvisitet. Det får inte vara några skillnader mellan myndigheternas tekniska tillgång till information och den enskildes. Systemen får således inte utformas så att de begränsar den tekniska tillgången *endast vid enskilds begäran* om utlämnande av handling. Den andra begränsningen följer av

begreppet "rutinbetonade åtgärder". För att en teknisk begränsning ska inverka på vilka potentiella elektroniska handlingar som anses förvarade måste begränsningen vara utformad så att den inte enkelt kan kringgå. Om myndigheten kan få tillgång till den potentiella elektroniska handlingen genom enkla, rutinbetonade, åtgärder är den att anse som förvarad och därmed som allmän handling. Inom begreppet "rutinbetonade åtgärder" har ansetts falla anpassning av tillgängliga standardprogram men däremot inte mer kvalificerat och omfattande programmeringsarbete, t.ex. nyskrivning av program (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 2007, s. 54 f.). Sökanden anses dock kunna kräva nyskrivning av program om detta kan ske utan nämnvärda kostnader.

Till skillnad från möjligheten att utforma en tydlig rättsregel så att den innefattar en grundlagsenlig rättslig begränsning blir det en tolkningsfråga om en teknisk begränsning är tillräckligt omfattande för att få verkan enligt 2 kap. TF. För att avgöra den senare frågan krävs *både* tekniska och rättsliga bedömningar och förutsättningarna kan snabbt ändras, t.ex. vid en uppgradering av en standardprogramvara genom vilken nya sök- och sammanställningsmöjligheter ges, möjligheter som myndigheten kanske inte behöver och inte ens känner till. Möjligheten för myndigheter att med rutinbetonade åtgärder sammanställa potentiella elektroniska handlingar kan även fortsättningsvis förväntas öka i takt med den tekniska utvecklingen. Vid bedömningen av vad som är rutinbetonat för en myndighet blir även kompetensen hos den personal som är tillgänglig för myndigheten av betydelse (Bohlin 2007 s. 54 f.). De tekniska begränsningarna varierar därför över tid.

Till detta kommer att det inte räcker med tekniska begränsningar *för handläggare*. Enligt regeringens proposition 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte, är det tillräckligt att det finns någon person, t.ex. på teknikavdelningen, som har tekniska möjligheter att överföra uppgifterna till läsbar form (s. 71). I praktiken torde detta, med dagens IT-verktyg, innebära att det är svårt att tänka sig tekniska begränsningar som inte enkelt kan kringgå av personal som arbetar med driften av myndighetens informationssystem och/eller skyddet av dessa system. Fallerar ett system behöver hinder och begränsningar kunna kringgå när så krävs för att åtgärda felet. Dessa skillnader mellan miljöer har föranlett e-offentlighetskommitténs förslag om att undanta säkerhetskopior från begreppet allmän handling (SOU 2009:5).

En annan fråga är om tydliga avgränsningar av vad som är tillgängligt för offentlighetsinsyn skulle kunna göras genom tekniska begränsningar som kombinerats med rättsliga begränsningar. Det skulle t.ex. i en registerförfattning kunna införas föreskrifter om *hur* myndighetens register och *söksystem ska utformas* från t.ex. behörighetssynpunkt. Regleringen skulle, för att tillgodose persondataskyddet och informationssäkerheten, kunna göras uttömmande så att ingen vid myndigheten är behörig att göra den tekniska åtgärd som krävs för att ta fram en viss potentiell elektronisk handling. Frågan är om en sådan reglering skulle utgöra en grundlagsenlig rättslig begränsning eller om den skulle gälla endast så länge 2 kap. TF inte åberopas.

Skulle den begärda sammanställningen *inte* innehålla personuppgifter faller den utanför begränsningsregelns tillämpningsområde. Om personuppgifter däremot förekommer skulle begränsningsregeln dock enligt sin ordalydelse kunna innefatta ett sådant fall; dvs. att myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Har ingen person aktuell behörighet saknar myndigheten sådan befogenhet. Regler om begränsning av behörighet har också börjat förekomma i registerförfattningar, men de synes inte ha utformats med tanke på 2 kap. TF.⁶

En föreskrift i lag eller förordning, om att en myndighet exempelvis inte skulle få utforma sitt tekniska system så att det tillåter fritextsökning,⁷ passar emellertid mindre väl in på begränsningsregelns ordalydelse. Myndigheten skulle visserligen enligt lag eller förordning sakna befogenhet att bygga ett visst system, men det skulle inte följa av lag eller förordning att myndigheten "saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig" – detta skulle bli en faktisk följd av regleringen.

Sådana tekniska begränsningar synes därmed få bedömas utifrån det allmänna och det särskilda tillgänglighetsrekvisitet och dessa rekvisit ska som framgått tolkas så vidsträckt att det räcker att en enda person, t.ex. på teknikavdelningen, har de tekniska möjligheterna. Vad som inte nämns i lagmotiven är att det i princip alltid

⁶ Se bl.a. 16 § lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringsadministration, 4 kap. 2 § patientdatalagen (2008:355) och 22 § lagen (1996:1156) om receptregister.

⁷ Genom registerförfattning skulle myndigheten således tvingas till införande eller bibehållande av tekniska begränsningar som leder till av riksdagen eller regeringen "konstruerade" tekniska begränsningar.

finns någon som kan gå förbi samtliga spärrar, t.ex. för att när så krävs kunna återställa systemet om det fallerat.⁸ Samtidigt har behovet av tekniska begränsningar, till följd av övergången till elektronisk ärendehantering och elektroniska patientjournaler m.m., blivit allt större från såväl integritets- som informations-säkerhetssynpunkt.

3.1.3 Särskilt om färdiga elektroniska handlingar

Beträffande färdiga elektroniska handlingar är området för tekniska begränsningar ännu mindre eftersom den särskilda begränsningsregeln inte gäller för dem. Sådana handlingar anses vara förvarade även om det skulle krävas omfattande arbete av myndigheten för att få tillgång till dem. Detta motiveras så att det annars skulle kunna finnas färdiga elektroniska handlingar som inte rättsligt sett anses förvarade, och därför inte heller kan bli allmänna, därför att myndigheterna organiserat sina datasystem så att det inte går att återfinna handlingar med rutinbetonade åtgärder.⁹

Oavsett vilka tekniska begränsningar en myndighet sätter upp är alltså färdiga elektroniska handlingar att anse som allmänna, förutsatt att myndigheten – förenklat uttryckt – på något sätt kan få tillgång till dem. Som framgått gäller inte heller begränsningsregeln för sådana handlingar.

3.1.4 Grundlagsenliga rättsliga begränsningar

Begränsningsregeln ger som framgått möjlighet att genom lag eller förordning inskränka vilka potentiella elektroniska handlingar som anses förvarade hos en myndighet. Föreskrifter finns också i registerförfattningar om hur myndigheter får handskas med uppgifter. Där föreskrivs bl.a. om vilka uppgifter som får behandlas och för vilka ändamål behandling får ske. Bestämmelser förekommer också om

- vilka sökbegrepp som får användas när uppgifter omvandlas till läsbar form,

⁸ Jfr om t.ex. Regeringskansliets hela IT-stöd skulle komma ur funktion och svaret från ansvariga blev att felet inte kan åtgärdas eftersom ingen getts teknisk möjlighet att ta sig förbi en viss säkerhetsmekanism.

⁹ Prop. 2001/02:70 s. 20.

- i vilken form uppgifter får lämnas ut, och
- med vilken metod ett utlämnande får ske.

Någon närmare genomgång har emellertid inte gjorts av vad som utgör en grundlagsenlig rättslig begränsning och det har, efter de ändringar i 2 kap. TF som trädde i kraft år 2003, blivit en allt vanligare fråga hur en regel i lag eller förordning ska vara utformad för att få verkan enligt 2 kap. 3 § tredje stycket TF. En typisk sökbegränsning för en myndighet kan se ut så som i 2 kap. 10 § lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar.

Vid sökning i databasen får uppgift om medborgarskap inte användas som sökbegrepp annat än i fråga om medborgarskap i ett land inom Europeiska unionen eller i Island eller Norge.

En sådan bestämmelse innebär att myndigheten saknar rättslig befogenhet att sammanställa en potentiell elektronisk handling genom att använda de angivna sökbegreppen. Eftersom en sådan handling även skulle innehålla personuppgifter är begränsningsregeln tillämplig. En potentiell elektronisk handling av detta slag är därför varken tillgänglig för myndigheten eller allmänheten.

I registerförfattningar förekommer emellertid även begränsningar av annat slag. Regeringen har i nämnda proposition 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte, konstaterat att *ändamålsbegränsningar* inte utgör en grundlagsenlig rättslig begränsning (s. 66). Flera registerförfattningar innehåller emellertid ändamålsinriktade sökbegränsningar. Som exempel kan nämnas 14 § första stycket lagen (1998:938) om behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga där följande föreskrivs:

Personuppgifter som avses i 9 § första stycket 2 och 3 samt 5 - 9 får inte användas som sökbegrepp *annat än om det behövs för tillsyn, uppföljning eller utvärdering* av Totalförsvarets pliktverks verksamhet eller för framtagande av material för forskning eller statistik. Detsamma gäller uppgifter om resultat från kunskapsprov och anlagstester som utförts vid sådan utredning som avses i 3 § första stycket.

Sådana begränsningar torde inte vara grundlagsenliga. Trots detta sägs i motiven till den nämnda lagen att begränsningar av sökbegrepp innebär dels att den registerförande myndigheten inte får söka i registret eller göra sammanställningar efter eget godtycke, dels att sammanställningar grundade på de förbjudna

sökbegreppen inte anses förvarade hos myndigheten och därmed inte utgör allmänna handlingar även om det är tekniskt möjligt att ta fram dem.¹⁰

Sökbegränsningar torde alltså i vissa fall inte få den effekt från offentlighetssynpunkt som avsetts och exemplet visar hur vanskligt ett skydd för den personliga integriteten, baserat på registerförfattningar, kan vara.

3.1.5 Närmare om begränsningsregeln och färdiga handlingar

Begränsningsregeln fick som framgått, genom de ändringar i 2 kap. TF som trädde i kraft år 2003, en avfattning enligt vilken regeln endast gäller för *sammanställning* av uppgifter ur upptagning för automatisk behandling, dvs. för potentiella elektroniska handlingar. Enligt 2003 års ändringar anses alltså en färdig elektronisk handling vara förvarad även om den innehåller personuppgifter och myndighet enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra handlingen tillgänglig.

Beträffande denna avgränsning anförde Lagrådet att det inte kan uteslutas att färdiga elektroniska handlingar kan sökas på annat sätt, att en sökbegränsning inte torde kunna medföra att en "färdig framställning" som sådan inte är förvarad hos myndigheten och att en särskild reglering – om en sådan anses påkallad för den angivna situationen – lämpligen tas in i exempelvis 2 kap. 12 § TF.¹¹ Denna fråga borde alltså inte anses gälla om en allmän handling föreligger (steg 1) utan ses som en fråga om utlämnande (steg 2). Resonemanget utvecklades inte närmare men ett skäl bakom att exkludera färdiga elektroniska handlingar var att sådana annars skulle kunna anses vara både förvarade och icke-förvarade – samtidigt. Förvaringsrekvisitet skulle därmed bli beroende av vilken åtkomstmetod som väljs, vilket skulle leda till ytterligare tolkningssvårigheter. Det får anses rimligt att en färdig elektronisk handling, liksom en konventionell, anses antingen vara förvarad eller inte förvarad.¹²

¹⁰ SOU 1997:101 s. 125 i den version som nås på

http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=3281&doktyp=sou&rm=1997&bet=101&dok_id=GLB3101.

¹¹ Prop. 2001/02:70, bilaga 5, s. 56.

¹² Med utgångspunkt härifrån skulle dessutom kunna ifrågasättas om färdiga handlingar praktiskt sett var exkluderade från begränsningsregeln redan enligt dess tidigare lydelse. Att färdiga handlingar omfattades av den då använda avgränsningen "upptagningar" är klart. Det ligger emellertid nära till hands att tolka den tidigare lydelsen som att färdiga handlingar som

Att det enligt begränsningsregelns nuvarande lydelse står klart att färdiga elektroniska handlingar ses som förvarade hos myndighet, oavsett om myndighet enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra handlingen tillgänglig, har inte hindrat att många registerförfattningar innehåller begränsningar av hur färdiga elektroniska handlingar får sökas fram. Ett exempel är 2 kap. 11 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet:

Vid sökning efter handlingar som avses i 5 § [dvs. färdiga elektroniska handlingar som kommit in eller upprättats i ett ärende] får endast uppgift om namn, person- eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) användas som sökbegrepp. Som sökbegrepp får dock inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas.

En begränsning av detta slag hindrar inte att berörda färdiga elektroniska handlingar från offentlighetssynpunkt anses vara förvarade hos myndigheten. I motiven konstaterades att behandlingen av känsliga personuppgifter m.m. i elektroniska ärendehanteringssystem kan innebära risker för otillbörligt intrång i den personliga integriteten och att det därför föreslås att möjligheterna att söka fram handlingar begränsas. Härvid tillades bl.a. följande:

För att ärendehantering ska kunna skötas på ett effektivt sätt är det dock nödvändigt att handläggare ges möjlighet att söka efter såväl ett ärende som enskilda handlingar, t.ex. med angivande av ärendebeteckning eller beteckning på en specifik handling. Däremot anser vi att integritetsskäl väger tyngre än effektivitetsskäl när det gäller mer sofistikerade eller exakta sökmöjligheter. Vid sökning efter en handling i databasen bör därför få användas endast ärendebeteckning, beteckning på handlingen eller andra uppgifter, t.ex. personnummer, som behövs för att identifiera ett ärende eller en handling (SOU 1999:105 s. 250).

Sannolikt var denna begränsning – som tillkommit före 2003 års ändringar i TF – avsedd att gälla även när enskilda begär ut handlingar med stöd av offentlighetsprincipen. Det integritetsskydd som registerförfattningarna avsågs ge har emellertid delvis satts ur spel. Även detta exempel visar hur vanskligt ett skydd för

myndigheten på något sätt har befogenhet att utnyttja för överföring var att anse som förvarade (oaktat att myndighetens åtkomst är begränsad). En färdig handling skulle därmed endast omfattas av begränsningsregeln då myndighet inte alls har befogenhet att utnyttja handlingen för överföring.

den personliga integriteten, baserat på registerförfattningar, kan vara.

3.1.6 Betydelsen av formen för elektroniskt utlämnande

En *teknisk* begränsning, som utformas så att den allmänna tillgänglighetsprincipen inte blir uppfylld gäller för både färdiga och potentiella elektroniska handlingar, men uppfyller den tekniska begränsningen bara *den särskilda tillgänglighetsprincipen* kan endast potentiella elektroniska handlingar undantas från offentlighetsinsyn. På motsvarande sätt gäller en grundlagsenlig *rättslig* begränsning endast för potentiella (inte färdiga) elektroniska handlingar.

Det är därmed, när det allmänna tillgänglighetsrekvisitet är uppfyllt och sekretess inte föreligger, möjligt att begära ut de färdiga elektroniska handlingarna och själv göra sammanställningarna. Det s.k. utskriftsundantaget har fungerat som en manuell tröskel mot sådana åtgärder. Lämnas handlingarna ut på papper är det svårare, eller i alla fall besvärligare, att sammanställa uppgifter ur handlingarna, i synnerhet om detta ska ske i stor skala. Lämnas de färdiga elektroniska handlingarna istället ut i elektronisk form finns inte längre denna tröskel och det blir därmed enklare att genom massuttag av färdiga elektroniska handlingar sammanställa stora mängder uppgifter, liksom att sambearbeta uppgifter från olika myndigheter.

Att en sådan utveckling skulle vara trolig, om elektroniskt utlämnande genomförs utan begränsningar, framgår t.ex. av hur några kommersiella aktörer har agerat genom att sprida uppgifter över Internet. En absolut skyldighet till elektroniskt utlämnande kan här delvis sätta de tekniska och rättsliga begränsningarna ur spel, se vidare avsnitt 3.2.2.

3.1.7 Bedömning

Utrymmet för tekniska begränsningar är snävt och tolkningen av vad som utgör en grundlagsenlig sådan begränsning blir beroende av bl.a. statusen hos myndighetens tekniska hjälpmedel och myndighetspersonalens förmåga och tillgänglighet. Utrymmet för att göra sådana begränsningar utifrån vad som utgör rutinbetonade åtgärder är dessutom inskränkt till potentiella elektroniska

handlingar. Ett skydd för enskildas personliga integritet, vid en övergång till elektroniskt utlämnande, kan därmed knappast ges genom tekniska begränsningar.

Det har vidare visat sig att registerförfattningar inte föregåtts av en tillräcklig analys av 2 kap. TF. Motivuttalandena är kortfattade och vid en jämförelse mellan lagstiftningsärenden delvis motsägelsefulla. Effekterna av begränsningsregeln är därmed svåra att överblicka. Ett skydd för enskildas personliga integritet kan därmed inte heller byggas på begränsningsregeln och registerförfattningar, vid en övergång till elektroniskt utlämnande. Begränsningar av detta slag kan dessutom delvis kringgå genom massuttag av färdiga handlingar i förening med avancerad databehandling.

3.2 Steg 2: Begränsningar i skyldigheten att lämna ut handlingar

Det anses följa av tryckfrihetsförordningen att en begäran om att få ta del av en allmän handling måste vara *tillräckligt preciserad*. Sökanden ska lämna sådana uppgifter att myndigheten kan identifiera handlingen. Här berörs i vilken mån regler i registerförfattningar kan *inverka på identifieringen* av begärda handlingar.¹³

3.2.1 Tekniska begränsningar

I avsnitt 3.1.2 berördes hur en teknisk begränsning ska vara utformad för att den ska slå igenom enligt 2 kap. TF. Här är frågan istället vilken inverkan tekniska begränsningar har på myndighets skyldighet att *leta fram* en elektronisk handling. Handlingen måste kunna identifieras av myndigheten utan betydande arbetsinsatser. Myndigheterna är inte skyldiga att bedriva mera omfattande efterforskningar (RÅ 1979 Ab 6). De är emellertid samtidigt skyldiga att med hjälp av register ge den enskilde visst bistånd (JO 1994/95 s. 571).

I praktiken förekommer framställningar som avser generellt beskrivna grupper av handlingar. Myndigheternas register har fört

¹³ Handlingar kan också skyddas av *sekreteress* och är därmed inte offentliga. Denna fråga behandlas inte här.

med sig ökade möjligheter att ta fram även grupper av handlingar. Genom att tekniskt utforma sina system så att möjligheten att efterforska handlingar begränsas skulle en myndighet i viss mån kunna begränsa riskerna för integritetsintrång. Har oövervinnerliga tekniska begränsningar införts behöver efterfrågade handlingar, så som 2 kap. TF utformats, inte sökas fram. Samtidigt kan en simpel ”spärr”, som kan upphävas med rutinbetonade åtgärder, inte frita myndigheten från dess skyldigheter. Häremellan finns en gråzon där omfattningen av det arbete som skulle krävas blir avgörande.

Offentlighetsprincipen bör inte användas som argument för att införa ineffektiva system.¹⁴ En myndighet ska istället enligt 4 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar ordna den automatiserade behandlingen av uppgifter med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar. En myndighet ska härvid särskilt beakta att enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar.

En myndighet bör således inte söka tillgodose behovet av integritetsskyddet vid en övergång till elektroniskt utlämnande av handlingar genom att utforma sina system så att sökningar försvåras.

3.2.2 Rättsliga begränsningar

Rättsliga begränsningar i registerförfattningar kan övervägas även med sikte på det stadium när en myndighet, efter en begäran om ett offentlighetsuttag, *letar* efter handlingar. Som framgått kan grundlagsenliga rättsliga begränsningar resultera i att *potentiella* elektroniska handlingar inte anses förvärvade. En betydande del av de sökbegränsningar som införts avser emellertid *färdiga* elektroniska handlingar och en rättslig begränsning gäller i princip inte för sådana handlingar (se avsnitt 2.1.3). Kan en rättslig be-

¹⁴ Skulle myndigheten helt avskaffa elektronisk dokumenthantering skulle det givetvis innebära att det blev svårare att finna handlingar. Det skulle emellertid också innebära att myndighetens arbete blev betydligt mindre effektivt, vilket skulle medföra betydande kostnader. Detta exempel är givetvis extremt men motsvarande princip gäller även för mera måttfulla tekniska begränsningar.

gränsning trots detta lägga hinder i vägen för en begäran om att *söka fram* en *färdig* elektronisk handling?

Frågan ska tas upp genom ett exempel. En myndighets elektroniska register, en databas, kan förenklat beskrivet vara utformad enligt figuren nedan.

A Ärende	B Uppgift B	C Uppgift C	D Färdiga handlingar
00001	...	...	...
00002	...	...	...
....	...	...	...
10000			

Låt säga att en registerförfattning innehåller en sökbegränsning som innebär att uppgifter i den kryssade kolumnen (B) inte får användas som sökbegrepp eftersom den innehåller integritetskänsliga personuppgifter.

En sökande begär att myndigheten sammanställer en potentiell elektronisk handling med uppgifter från kolumn C tillhörande personer med viss uppgift i kolumn B. En sådan sammanställning skulle ske genom att använda uppgifter i kolumn B som sökbegrepp. En sammanställning av detta slag är emellertid, med beaktande av begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF, inte förvarad hos myndigheten eftersom den skulle innehålla personuppgifter och myndigheten saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig.

De färdiga elektroniska handlingarna i kolumn D anses emellertid vara förvarade hos myndigheten. Den enskilde begär därför att få ta del av alla färdiga elektroniska handlingar (i kolumn D) tillhörande personer med viss uppgift i kolumn B. Enligt registerförfattningen får inte myndigheten söka fram dessa handlingar ur databasen genom att använda uppgifter i kolumn B som sökbegrepp. Myndigheten börjar med att pröva om det är möjligt att ta fram handlingarna genom att manuellt gå igenom databasen. Eftersom databasen innehåller 10 000 rader skulle detta kräva en sådan omfattande efterforskning som myndigheten inte är

skyldig att utföra (se avsnitt 3.2.1). Det behövs därför att uppgifter i kolumn B används som sökbegrepp.

Det kan dock antas att myndigheten utformat sitt system så att det inte går att söka i kolumn B. Beroende på den tekniska kompetensen hos myndigheten kan emellertid denna tekniska begränsning enkelt kringgås. Om så är fallet innebär den tekniska begränsningen *inte* att handlingarna inte kan identifieras (se avsnitt 3.2.1) och de tekniska begränsningarna fritar inte myndigheten från skyldigheten att lämna ut handlingarna. Därmed återstår att bedöma om den rättsliga begränsningen hindrar myndigheten från att vidta åtgärden för att leta fram de färdiga handlingarna.

Frågan blir hur registerförfattningen – enligt vilken myndigheten inte får utföra erforderlig sökning – förhåller sig till myndighetens skyldigheter enligt 2 kap. TF. Är myndigheten endast skyldig att använda sådana tillvägagångssätt som ligger inom myndighetens rättsliga befogenheter enligt berörd registerförfattning? Vid en normkonflikt tar bestämmelser i grundlag i princip över bestämmelser i en registerförfattning. Frågan blir emellertid hur den särskilda regleringen i 2 kap. 3 § tredje stycket TF ska tillämpas. Enligt 3 § gäller regleringen i en registerförfattning för "sammanställning av uppgifter ur en upptagning", men däremot inte för färdiga elektroniska handlingar. För att den senare kategorin ska innefattas torde, som lagrådet noterat, en ändring i 2 kap. 12 § TF aktualiseras (prop. 2001/02:70 Bilaga 5 s. 56).

En fråga som inte berörts i lagmotiv eller praxis är emellertid *om åtgärder för att söka fram en färdig elektronisk handling ska anses ta sikte på den färdiga handlingen* eller ses för sig så att den anses innebära att en "sammanställning av uppgifter ur en upptagning" tas fram. Som skäl för att inte medverka till ett utlämnande i exemplet ovan skulle kunna åberopas att framsökningen innebär att en potentiell elektronisk handling skapas, för att de färdiga handlingarna ska kunna återfinnas, och att denna åtgärd ska bedömas för sig enligt 2 kap. 3 § TF. Genom sökningen skapas nämligen en temporär lista över sökträffarna och denna lista är något annat än de eftersökta färdiga handlingarna – en ny sammanställning av uppgifter i kolumn B med vissa andra uppgifter. För potentiella elektroniska handlingar av sådant slag gäller begränsningsregeln. Listan skulle därmed inte vara allmän handling och förbudet enligt registerförfattning skulle vara en grundlagsenlig rättslig begränsning med avseende på listan.

Sökningen utgör med detta synsätt en förbjuden åtgärd eftersom sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt registerförfattning saknar befogenhet "att göra sammanställningen tillgänglig". Möjligen kan stöd hämtas i lagtexten för en sådan tolkning. Begreppet "tillgänglig" i 2 kap. 3 § tredje stycket TF bör läsas med utgångspunkt från paragrafens andra stycke där uttrycket "tillgänglig för myndigheten" används. En sådan tolkning synes göra rättsliga begränsningar möjliga för att hindra framsökning av färdiga handlingar. Anses begränsningsregeln däremot endast föreskriva hinder mot tillgängliggörande för enskild synes bestämmelsen inte ge skydd mot framsökning av färdiga handlingar till följd av sökbegränsningar i registerförfattningar. Den som begär att få ut de färdiga handlingarna behöver inte ta del av de temporära sammanställningarna.¹⁵

Skulle begränsningsregeln gälla för beskrivna mellanled kan hinder emellertid ändå finnas mot att bygga ett integritetsskydd på sökbegränsningar. Enligt lagtextens lydelse omfattas nämligen – i och med 2003 års ändringar – endast sådana sammanställningar som *innehåller personuppgifter*.¹⁶ Äldre lydelse avsåg upptagningar som *ingår i personregister*. Denna formulering innebar att tillämpningsområdet var betydligt vidare eftersom *själva upptagningen* i sig inte behövde innehålla personuppgifter. Det räckte att den var hämtad ur ett *register* som innehöll personuppgifter.

Om de färdiga handlingarnas innehåll beaktas vid bedömningen av den temporära listan torde den i exemplet ovan innehålla personuppgifter.¹⁷ Enskilda uppgifter, som utgör hänvisningar till handlingar, kan med små medel knytas till en person eftersom handlingarna är bundna till ärenden, vilka i sin tur avser specifika individer. Exemplet kan emellertid varieras så att resultatet blir det motsatta.

¹⁵ Så som lagtexten utformats torde däremot inte kunna invändas att det av begränsningsregeln endast följer förbud att överföra sammanställningen till en för en människa uppfattbar form, och att tekniken kan användas så att endast datorn "läser" listan, i digital form, och omedelbart tar fram de färdiga handlingar vilka inte omfattas av begränsningsregeln. Finns det ett förbud i lag eller förordning mot att göra listan tillgänglig anses den inte vara en förvarad handling.

¹⁶ Någon ändring i sak var dock enligt förarbetena inte åsyftad, se prop. 2001/02:70 s. 23.

¹⁷ För att den temporära sammanställningen ska anses innehålla personuppgifter krävs att uppgifterna i sammanställningen avser person som kan identifieras, direkt eller indirekt. För att avgöra om en person är identifierbar ska alla hjälpmedel som rimligen kan användas beaktas. Kopplingen till person behöver således varken vara direkt eller stark. I praxis har t.ex. IP-adresser ansetts utgöra personuppgifter (RK 285/07).

3.2.3 Bedömning

Det kan inte uteslutas att rättsliga begränsningar till skydd för den personliga integriteten i vissa fall kan ge visst skydd även för *färdiga* elektroniska handlingar. De redovisade exemplen visar emellertid att det är vanskligt att bedöma när rättsliga begränsningar i registerförfattningar är grundlagsenliga. Rättsläget får delvis anses oklart.

Exemplen tydliggör också hur en generell skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form skulle kunna göra det enklare för enskilda att efter massuttag – i stället för att begära en sådan begränsande sökning som i exemplet ovan – producera egna sammanställningar av uppgifter (jfr avsnitt 3.1.6). Ökade möjligheter skulle därmed ges att kringgå det integritetsskydd som tekniska och rättsliga begränsningar för myndigheter avses föra med sig.

3.3 Steg 3: I vilken form ska handling lämnas ut?

Som ett tredje steg aktualiseras i vilken form en myndighet enligt gällande rätt är skyldig att lämna ut elektroniska handlingar och hur dessa skyldigheter förhåller sig till en möjlig lagstadgad generell skyldighet till utlämnande i elektronisk form? Den sista frågan blir beroende av hur ett sådant lagstadgande utformas.

Enligt 2 kap. 13 § TF är myndighet inte skyldig att lämna ut elektronisk handling i annan form än utskrift, dvs. i pappersform, i större utsträckning än vad som följer av lag. En myndighet kan emellertid välja att lämna ut handlingar elektroniskt om den så önskar. Regleringen ger således myndigheterna en betydande frihet samtidigt som det är möjligt att i lag både begränsa och utöka myndigheters skyldighet att lämna uppgifter elektroniskt. Någon sådan frihet följer inte av reglerna om persondataskydd.

3.3.1 Rättsliga begränsningar

Rättsliga begränsningar avseende formen för utlämnande av elektroniska handlingar förekommer som framgått i registerförfattningar. Ett exempel kan hämtas från 2 kap. 6 § lagen (2001:182) om behandling av uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet där det föreskrivs att uppgifter i databasen får

lämnas ut till en enskild *på medium för automatiserad behandling* endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Enligt förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får uppgifter på data-medium lämnas till bl.a. enskild som uppgifterna rör. Begränsningen ovan rörande *formen för utlämnande* utgör ett skydd för den personliga integriteten, utöver begränsningar av sökbegrepp m.m. i samma lag.

Här blir det emellertid inte fråga om att tolka hur begränsningen i registerförfattningen förhåller sig till 2 kap. 3 § tredje stycket TF – att handlingen är allmän och att det inte finns någon begränsning mot att lämna ut den har redan konstaterats i steg 1 och steg 2. Frågan är istället hur begränsningar i vanlig lag – en registerlag – ska stå sig i förhållande till en ny lagstadgad skyldighet att lämna ut elektroniska handlingar i elektronisk form vid ett offentlighetsuttag. Ska en ny reglering ta över regleringen i registerlagarna eller bör de regler som föreslås utformas för att samspela med registerförfattningarna? Lagtekniskt kan denna fråga lösas så att tolkningen blir enkel.

En genomgång av nuvarande registerförfattningar visar emellertid att oväntade effekter skulle kunna uppstå vid ett samspel med en ny lagreglering om utlämnande. I exempelvis 10 § andra stycket förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen föreskrivs att uppgifter ur registret får lämnas ut på medium för automatisk databehandling endast om det följer av lag eller förordning. Det är tydligt att denna bestämmelse avsåg att *inskränka* myndighetens möjligheter att lämna ut i elektronisk form. Om en generell skyldighet skulle införas att lämna ut uppgifter elektroniskt vid offentlighetsuttag skulle bestämmelsen i registerförfattningen inte längre ge någon begränsning.

Ett annat exempel är 25 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, där det föreskrivs att enstaka uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling och att regeringen får meddela föreskrifter om att utlämnande på sådant medium får ske även i andra fall. I lagmotiven (prop. 2004/05:164 s. 126) anförts bl.a. följande.

Syftet med begränsningen till enstaka uppgifter är att ett mer omfattande eller systematiskt uppgiftsutlämnande skall vara förbehållet regeringen att besluta om. Ett helt register eller delar av ett register får således inte lämnas ut, t.ex. i form av en fil på diskett, med

stöd av bestämmelsen om enstaka uppgifter. Däremot kan med stöd av den bestämmelsen några enstaka handlingar och uppgifter lämnas ut via e-post som svar på en förfrågan.

Hur står sig ett sådant förbud i förhållande till en generell skyldighet att lämna ut handlingen elektroniskt? Ska förbudet bedömas som *lex specialis* och ta över en ny generell skyldighet?

Utöver den författningstekniska aspekten kan ifrågasättas om rättsliga begränsningar i registerförfattningarna skulle ge ett tillräckligt skydd från integritetssynpunkt om en lagstadgande skyldighet införs om att lämna ut handlingar elektroniskt vid offentlighetsuttag. Registerförfattningarna är utformade för dagens eller gårdagens situation – inte för att balansera en huvudregel om elektroniskt utlämnande vid offentlighetsuttag. Beträffande formen för utlämnande av allmän handling finns i registerförfattningar regler som i vissa fall ger myndighet en skyldighet att lämna ut elektroniskt, i andra fall förbjuder sådant utlämnande.¹⁸

3.3.2 Bedömning

Begränsningar i myndigheters skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form blir beroende av hur en framtida lagreglering utformas. Införs en regel om elektroniskt utlämnande som är subsidiär till särskilda regler i lag eller förordning torde goda möjligheter ges att från tid till annan motverka effekter som inte är önskvärda från integritetssynpunkt, samtidigt som insynsintresset kan tillgodoses genom utlämnande på papper. Det kan emellertid ifrågasättas om dagens registerförfattningar – utan en översyn – kan ge det skydd som bör krävas från persondataskyddssynpunkt mot spridning via t.ex. Internet av känsliga personuppgifter.

Endast ett fåtal registerförfattningar uttrycker förbud för myndighet att lämna ut allmän handling i elektronisk form. Införs en generell skyldighet att lämna ut allmän handling i elektronisk form, där erforderliga begränsningar avses följa av registerförfattningar, torde en omfattande översyn behöva göras av

¹⁸ En sökning på författningar som innehåller begreppen "automatiskt", "medium" och "lämna" gav 79 träffar. Flertalet av dessa behandlar dock inte formen för utlämnande av allmän handling. De rör istället överföring mellan myndigheter. Endast i 16 fall föreskrivs uttryckligt förbud mot elektroniskt utlämnande av allmän handling.

registerförfattningarna för att bereda ett genomtänkt skydd för den personliga integriteten. Det måste också klargöras vilken bestämmelse som tar över, om olika regler som leder till olika bedömningar enligt sin lydelse kvarstår och blir tillämpliga samtidigt.

Härvid behöver övervägas om en ny regel om elektroniskt utlämnande, som görs subsidiär till annan lag *eller förordning*, kan förenas med 2 kap. 13 § TF där det föreskrivs att en myndighet inte är skyldig att i större utsträckning än vad som följer *av lag* lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift.

4. Registerförfattningarnas roll vid en kommande reglering

Bedömningen – av vilken inverkan regler i registerförfattningar, rörande elektroniskt utlämnande, kan antas ha på bestämmelser som införs i lag om formen för utlämnande av allmänna handlingar – blir delvis beroende av vilken lösning kommittén finner lämplig när det gäller den nya regleringens samspel med

1. nuvarande regler i grundlag,
 - a) ska regleringen bygga på motsvarande rekvisit och avgränsningar som dem i 2 kap. TF och övriga grundlagsenliga regler, eller
 - b) ska en separat avgränsning göras av vad som ska lämnas ut elektroniskt, t.ex. så att begränsningar i registerförfattningar blir tillämpliga oberoende av om de är grundlagsenliga,
2. registerförfattningar, och
3. tekniska begränsningar.

I det följande redovisas vissa bedömningar som ett underlag för e-offentlighetskommitténs ställningstaganden.

4.1 Registerförfattningarnas beskaffenhet

4.1.1 En sammanhållen struktur saknas

Särskilda registerförfattningar har blivit allt vanligare till följd av en från riksdagens sida uttalad ambition att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall

regleras särskilt i lag.¹⁹ Som ett resultat av denna ambition har en omfattande särreglering införts i lag.

Medan begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar noga anges i bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i annan lag *till vilken* offentlighets- och sekretesslagen *hänvisar* (2 kap. 2 § TF), saknas en sammanhållen struktur för registerförfattningarna och samspelet med personuppgiftslagen. Registerförfattningarna är dessutom, redan till följd av antalet, svåra att överblicka.²⁰ Det har uppskattats att det finns ca 200 sådana, och en prövning av en fråga om utlämnande för offentlighetsinsyn där registerförfattningarna ska beaktas kan kräva insatser redan för att klargöra vilka lagar och förordningar som ska tillämpas.

En stegvis översyn av registerförfattningarna har genomförts för att anpassa dem till personuppgiftslagen, dock utan någon egentlig samordning. Som exempel kan nämnas hur olika lösningar valts beträffande tillämpningsområdet för sådana författningar. Vissa registerförfattningar *kompletterar* personuppgiftslagen, de innehåller bara särbestämmelser (dvs. gäller "utöver" personuppgiftslagen), andra gäller *i stället för* personuppgiftslagen, men innehåller *hänvisningar* till de bestämmelser i personuppgiftslagen som ska tillämpas. Slutligen finns registerförfattningar som gäller *i stället för* personuppgiftslagen och *upprepar* de bestämmelser i personuppgiftslagen som ska vara tillämpliga.

Författningarna bygger trots översynen till betydande del på uttryckssätt och författningstekniska konstruktioner som kommit till på datalagens tid.²¹ Olika begrepp har använts för att beskriva samma företeelse (t.ex. databas och register) medan samma begrepp i andra fall getts olika betydelser (t.ex. gallring och direktåtkomst).²² Sammantaget har detta fört med sig ett delvis oklart rättsläge där risker för integritetsförluster framträder till följd av brister i författningsregleringen.

Det framstår redan av dessa skäl som tveksamt att knyta regler i registerförfattningar till avgränsningar av regler rörande offentlighetsinsyn.

¹⁹ Se bl.a. prop. 1997/98:44 s. 41 och KU 1997/98:18 s. 43 samt prop. 1990/91:60 s. 50 och KU1990/91:11 s. 11.

²⁰ Se bl.a. SOU 2007:22 Del 1 s. 461 och SOU 2007:45 s. 159 ff.

²¹ Se datalagen (1973:289). Vid genomförandet av EG:s dataskyddsdirektiv i svensk lagstiftning valdes samma modell som tidigare hade tillämpats, nämligen en generell lag, PUL, som kompletteras med särregler i registerförfattningar.

²² Se nedan om bl.a. terminalåtkomst och direktåtkomst.

4.1.2 Registerlagarnas regler för utlämnande bör undvikas

Många registerlagar innehåller regler om form och metod för utlämnande. Regleringen bygger på begreppen direktåtkomst (i vissa författningar kallat terminalåtkomst) och utlämnande på medium för automatiserad behandling (i vissa författningar betecknat medium för automatisk databehandling). En skarp juridisk gräns dras mellan utlämnande som betecknats direktåtkomst respektive annat utlämnande. Direktåtkomst har traditionellt sett ansetts innebära att uppgifter tillgängliggörs så att den utlämnande myndigheten eller det utlämnande organet i det enskilda fallet inte har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut. Det har därför från persondataskyddssynpunkt ansetts vara av stor betydelse att i registerlagstiftning särskilt reglera frågor om tillgång till uppgifter genom direktåtkomst.

I praktiken har den tekniska utvecklingen dock brutit igenom gränsen mot vad som i författning beskrivs som utlämnande på medium för automatiserad behandling. Enligt regeringens proposition 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte har skillnaderna mellan direktåtkomst och annat uppgiftslämnande på automatiserad väg blivit så små att det kan vara svårt att dra en gräns mellan dessa former för utlämnande. Lagstiftning baserad på dessa begrepp har trots detta nyligen genomförts under hänvisning till att ett så omfattande arbete som krävs för att göra begreppsbildningen mer enhetlig och tydlig inte var omedelbart nödvändigt för att möjliggöra aktuella informationsutbyten. Det har i praktiken visat sig att registerlagarna, särskilt med avseende på regler om direktåtkomst och annat utlämnande, har sådana brister och för med sig sådana tolkningssvårigheter vid informationsutbyte, att det med fog kan ifrågasättas om intresset av persondataskydd har blivit sakligt och konsekvent beaktat. I stället för den avvägning mellan integritet och effektivitet som regleringen avses ge har innebörden i begrepp och reglers avgränsning kommit i förgrunden.²³ Detta har fört med sig ett delvis oklart rättsläge som inte bör föras över till avgränsningar som rör offentlighetsinsynen.

²³ Se bl.a. SAMSET-rapport 2007:1, Elektroniskt informationsutbyte – myndighetsgemensamma rättsfrågor, avsnitt 5.4.5.1. – Det hjälper härvid inte att en registerförfattning kan ge lätnader i informationsskyldigheter, att anmälan till Datainspektionen av behandlingar inte behövs och att registerförfattningar ofta ger rättsligt stöd för att behandla känsliga personuppgifter.

4.2 Registerlagarnas gränsdragning är inte relevant

Den gräns som dras mellan direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling är en viktig del i många registerlagar. En sådan gräns blir emellertid normalt inte aktuell vid ett utlämnande enligt 2 kap. TF eftersom sådant utlämnande föregås av en prövning i det enskilda fallet. Efterföljande åtgärder för elektroniskt utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen torde knappast kunna ses som annat än utlämnande på medium för automatiserad behandling.²⁴ Om tillgång ges till myndigheters information på det sätt som brukar betecknas direktåtkomst torde detta ske som ett utflöde av sådan service och hjälp som ges med stöd av bl.a. 4 § förvaltningslagen (1986:223).

Det utlämnande *på medium* för automatiserad behandling, som kan komma i fråga till följd av en begäran enligt 2 kap. TF, är dessutom olika reglerat i skilda registerförfattningar. Någon samlad avvägning mellan offentlighetsinsyn, sekretess och persondataskydd har inte gjorts. Den nivå av persondataskydd som kan antas bli eftersträvad vid elektroniskt utlämnande för offentlighetsinsyn torde dessutom motsvara det (högre) skydd som ges genom regler om *direktåtkomst*.

Det framstår därmed inte som lämpligt att bygga avgränsningar av elektroniskt utlämnande för offentlighetsinsyn på regler i registerförfattningar. Den osäkerhet som uppkommit rörande tolkningen av begrepp och bestämmelser i registerförfattningar som rör metoden för utlämnande bör inte föras över till området för offentlighetsinsyn. Detta blir särskilt tydligt när den centrala gränsdragningen mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande inte synes bli relevant vid en reglering av elektroniskt utlämnande för offentlighetsinsyn.

4.3 Omfattande ställningstaganden av riksdagen är knappast möjliga

Det framstår inte som praktiskt genomförbart att riksdagen – genom anpassningar av registerlagar – skulle göra detaljerade ställningstagande för varje myndighetsområde rörande begränsningar

²⁴ Denna bedömning bygger på hur detta begrepp synes ha utvecklats mot att innefatta även överföringar via nät.

av t.ex. myndigheters rättsliga befogenheter att göra sammanställningar tillgängliga, i syfte att balansera en rätt till elektroniskt utlämnande för offentlighetsinsyn mot behovet av persondataskydd. Den från riksdagens sida uttalade ambitionen att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skall regleras särskilt i lag bör omprövas, vid beaktande av de praktiska konsekvenser som visat sig uppkomma; jfr lagrådets yttrande över proposition 2000/01:33, Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution som klargör att de fem registerlagarna inte kräver lagform; reglerna kan ges i form av förordning. Någon analys synes inte ha gjorts av om de förutsättningar som legat till grund för riksdagens ställningstagande alltså är giltiga. Dessutom vidhålls i registerförfattningarna grundläggande gränser mellan direktåtkomst och utlämnande på medium, trots att gränserna är flytande, för att inte säga obefintliga. Ett tydligt exempel på detta är den tanke som förts fram i doktrinen om att reglera båda formerna av elektronisk tillgång på ett i princip likartat sätt, i stället för att utmönstra begreppen.

Det är angeläget att söka förenklingar i förening med fungerande metoder för att tillgodose såväl offentlighetsinsynen som integritetsskyddet. Anpassningar behövs till den snabbt framväxande elektronisk miljö där alla handlingar, akter och uppgiftssamlingar förvaras elektroniskt och avses kommuniceras elektroniskt. Registerlagarna försvårar denna övergång och risken är att nya omfattande kasuistiska regler i registerförfattningar endast skulle öka tolkningssvårigheterna utan motsvarande nytta för integritetsskyddet. Det är knappast möjligt att från fall till fall särreglera *allt* elektroniskt informationsutbyte på myndighetsområdet. Det framstår inte heller som rimligt att lösa gränsdragningssvårigheter beträffande olika metoder för utlämnande genom att ge flera begrepp samma tillämpningsområde. Begreppen bör istället undvikas och ersättas med gränser som bygger på funktioner som kan upprätthållas även vid förändringar i använd teknik.

Till detta kommer den osäkerhet som redovisats rörande tillämpningsområdet för det allmänna tillgänglighetsrekvisitet (är handlingen tillgänglig med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar), för det särskilda tillgänglighetsrekvisitet (är handlingen tillgänglig genom "rutinbetonade åtgärder") och för begränsningsregeln (föreligger en grundlagsenlig rättslig begräns-

ning). Inte heller dessa begränsningar lämpar sig för en avgränsning av vad som ska lämnas ut i elektronisk form enligt en reglering om elektroniskt utlämnande för offentlighetsinsyn.

5. Slutord

Med hänsyn till redovisade tolknings- och gränsdragnings-svårigheter går det enligt min mening inte att – genom begränsningar i registerförfattningar – väga upp en vidgad rätt att få ut handlingar i elektronisk form med stöd av offentlighetsprincipen.

Göteborg den 7 januari 2010



Per Furberg

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag
till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda
division Metria vid Lantmäteriet till ett
statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. Ju.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Lätt att göra rätt

– om förmedling av brottsskadestånd. [1]

Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]

Allmänna handlingar i elektronisk form

– offentlighet och integritet. [4]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]