

Regeringens proposition

2007/08:38

Sekretess för uppgifter på de s.k. tsunamibanden

Prop.
2007/08:38

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 november 2007

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i och en viss förlängning av den tidsbegränsade bestämmelse om sekretess för uppgifter på de s.k. tsunamibanden som riksdagen, efter initiativ av konstitutionsutskottet (bet. 2006/07:KU26), beslutade den 20 juni 2007 och som gäller t.o.m. den 31 december 2007.

Som ett led i övervägandena av om det finns skäl att låta bestämmelsen fortsätta att gälla behandlas magnetbandens rättsliga status mot bakgrund av regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Den bedömning som görs är att magnetbanden med säkerhetskopior i sig inte kan anses utgöra allmänna handlingar i TF:s mening. Den rättsliga statusen avseende varje enskild handling som finns på magnetbanden måste därför bedömas för sig. Banden innehåller både kopior av originalhandlingar inom Regeringskansliet som är allmänna handlingar och kopior av originalhandlingar som inte är allmänna. Kopior har samma rättsliga status som originalhandlingarna.

Regeringens förslag innebär 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 uppgiften kan röjas utan fara för att Regeringskansliets verksamhet skadas. Sekretessen ska dock inte gälla i förhållande till riksdagen. Bestämmelsen föreslås gälla till och med utgången av juni 2011. Den handlingssekretess som följer av bestämmelsen omfattar uppgifter i de allmänna handlingar som finns på banden.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Bakgrund.....	6
5	Magnetbandens rättsliga status.....	8
5.1	Magnetbanden med säkerhetskopiorna – innehåll och hantering.....	8
5.2	Är magnetband med säkerhetskopior allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen?.....	11
6	Fortsatt sekretess för uppgifter på magnetbanden med säkerhetskopior.....	19
6.1	Utgångspunkter.....	19
6.2	Fortsatt sekretess för uppgifter på magnetbanden med säkerhetskopior.....	21
7	Kostnader.....	29
8	Ikraftträdande m.m.	29
9	Författningskommentar.....	29
9.1	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	29
9.2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	30
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Sekretess för uppgifter på tsunamibandet (Ds 2007:26).....	31
Bilaga 2	Lagförslaget i promemorian Sekretess för uppgifter på tsunamibandet (Ds 2007:26).....	32
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över promemorian Sekretess för uppgifter på tsunamibandet (Ds 2007:26).....	33
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	34
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	35
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 8 november 2007.	38

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

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

Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar att förkorta motions-
tiden till åtta dagar med hänsyn till att den sekretessbestämmelse
ändringsförslagen avser endast gäller till och med den 31 december 2007.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ dels att 5 kap. 11 § ska ha följande lydelse, dels att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (2007:645) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

11 §²

Sekretess gäller för uppgift i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

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

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

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

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf. Sekretessen hindrar dock inte att uppgift lämnas till riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 15 juli 2007 och gäller till och med den 31 december 2007.

Denna lag träder i kraft den 15 juli 2007.

Denna lag träder i kraft den 31 december 2007.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2007:645.

2.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen
(1980:100)

Prop. 2007/08:38

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100)¹ ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2011.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

Konstitutionsutskottet lade den 19 juni 2007 fram ett förslag till en ny bestämmelse i sekretesslagen som innebär att absolut sekretess ska gälla för uppgifter i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004 (5 kap. 11 §). Utskottet anförde bl.a. att sekretessen var motiverad av säkerhetsskäl. På grund av bristen på sedvanlig beredning ansåg utskottet att bestämmelsens giltighetstid borde begränsas för att ge regeringen rådrum för ytterligare överväganden. Utskottet föreslog därför att bestämmelsen skulle gälla fr.o.m. den 15 juli t.o.m. den 31 december 2007. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag den 20 juni 2007.

Inom Justitiedepartementet har därefter en departementspromemoria utarbetats, *Sekretess för uppgifter på tsunamibanden* (Ds 2007:26), med förslag till en sekretessbestämmelse av samma lydelse som den som riksdagen har beslutat. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2007/6388/L6).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 11 oktober 2007 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5* och behandlas i avsnitt 6.2. Lagrådet har avstyrkt förslaget, som bl.a. innebär att uppgifter på banden ska omfattas av absolut sekretess. Lagrådets yttrande har föranlett ändringar i förhållande till den lagtext som föreslogs i lagrådsremissen.

4 Bakgrund

Katastrofkommissionens ursprungliga uppdrag

Den 13 januari 2005 beslutade regeringen att tillkalla en oberoende kommission som fick i uppdrag att utvärdera samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien år 2004 inneburit och på vilket sätt de erfarenheterna kan tas tillvara (dir. 2005:3).

Kommissionen, som antog namnet 2005 års katastrofkommission, överlämnade den 1 december 2005 betänkandet Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104).

Granskningsuppdraget till den tidigare ordföranden i katastrofkommissionen

I oktober 2006 påträffades i Regeringskansliet ett flertal magnetband som härrörde från tiden för naturkatastrofen i Asien och som innehöll

säkerhetskopior av bl.a. e-postmeddelanden som skickats inom Regeringskansliet. Kommissionen hade inte haft tillgång till dessa band.

Regeringen beslutade den 26 oktober 2006 att ge ett särskilt uppdrag till den tidigare ordföranden i katastrofkommissionen 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.

Återinkallande av 2005 års katastrofkommission

Den 30 januari 2007 lämnade den tidigare ordföranden i katastrofkommissionen in en framställan till regeringen enligt vilken 2005 års katastrofkommission borde återinkallas för att återuppta sitt arbete.

I framställan anförde ordföranden att hans arbete med att granska innehållet i databanden ännu inte var slutfört. Det hade dock kommit fram tillräckligt med nya fakta för att han, i samråd med kommissionens övriga ledamöter, ansåg sig ha grund för bedömningen att kommissionen borde återinkallas för att återuppta sitt arbete genom att granska dessa nya fakta – vid behov kompletterat med ytterligare genomgång av materialet och annan utredning – och deras betydelse för de ställningstaganden som kommissionen gjorde i sitt betänkande. Ordföranden anförde även att det för kommissionens arbete inte erfordrades att banden som sådana överlämnas till kommissionen, utan att kommissionen endast hade behov av att enligt sina önskemål underrättas om vissa uppgifter i detta material.

Regeringen beslutade den 8 februari 2007 att återinkalla 2005 års katastrofkommission.

Kommissionen redovisade sitt uppdrag den 14 juni 2007 i betänkandet Tsunamibanderna (SOU 2007:44). I samband med behandlingen av IT-frågor anför kommissionen bl.a. att det på regeringen som styrande förvaltningsorgan ställs krav på både offentlighet och sekretess samt att kontroll ska kunna utövas både genom offentlighet och genom konstitutionsutskottet. Samtidigt måste informationssäkerheten vara hög. Kommissionen anser att arbetet med att förbättra IT-säkerheten i Regeringskansliet måste prioriteras. Kommissionen framhåller vidare att regeringen är en politisk organisation i vilken det måste säkerställas att rent politisk information inte kan utnyttjas av andra än upphovsmännen eller de tilltänkta mottagarna. Detta är enligt kommissionen ett direkt krav som medborgarna har rätt att ställa på en regering. När det gäller de rättsliga förhållandena kring databanden visar kommissionens utredning på en rad problem i den rättsliga regleringen, både på grundlagsnivå och i övrigt. Kommissionen tar inte slutlig ställning i fråga om bandens rättsliga status, men konstaterar att regleringen av offentlighetsprincipen inte är anpassad till de nya tillämpningar som den snabba teknikutvecklingen för med sig.

Utskottsinitiativ till en tillfällig lag om sekretess för säkerhetskopior

Den 14 juni 2007 nåddes en bred politisk överenskommelse om att tills vidare bevara säkerhetskopior och att ett förslag till en bestämmelse

om absolut sekretess för informationen på banden skulle behandlas i riksdagen så snart som möjligt. Prop. 2007/08:38

Som framgår av avsnitt 3 har riksdagen därefter, efter initiativ av konstitutionsutskottet, beslutat om en tidsbegränsad bestämmelse om absolut sekretess för uppgifter på banden (bet. 2006/07:KU26).

5 Magnetbandens rättsliga status

5.1 Magnetbanden med säkerhetskopiorna – innehåll och hantering

Säkerhetskopiering i Regeringskansliet

Med säkerhetskopiering avses i detta sammanhang kopiering av den information som vid en viss given tidpunkt finns i Regeringskansliets datasystem. Syftet med säkerhetskopieringen är att det ska finnas en möjlighet att under en tid återskapa information från datasystemen för det fall den går förlorad på grund av tekniska fel, brand, översvämning eller liknande händelser.

I 3 kap. 19–20 §§ Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetsskyddet i Regeringskansliet (RKF 1998:16) finns särskilda bestämmelser om säkerhetskopiering. Enligt dessa ska information i datasystem säkerhetskopieras så att den ursprungliga informationen vid behov kan återskapas med en rimlig arbetsinsats. Vidare får en säkerhetskopia av informationen i ett datasystem endast hanteras av särskilt utsedd personal och på ett sådant sätt att obehörig åtkomst hindras. Enligt 5 § Regeringskansliets föreskrifter om gallring av allmänna handlingar (RKF 2006:9) gäller vidare att säkerhetskopior av handlingar i Regeringskansliets datasystem ska gallras när de inte längre behövs för verksamheten, dock tidigast efter två månader. Inom Regeringskansliet hanteras säkerhetskopieringen av Förvaltningsavdelningen.

Säkerhetskopiering skedde vid tiden för tsunamin automatiskt genom att all information i datasystemen kopierades till magnetband i en s.k. bandrobot. Banden sitter normalt kvar i bandroboten. Säkerhetskopiering sker varje dygn och informationen sparas på banden i minst två månader, varefter banden skrivs över med ny information. Den äldre informationen gallras således med automatik i sin helhet. Normalt sett tas banden ur bandroboten endast om de p.g.a. ålder eller slitage behöver bytas. I sådana fall sparas inte banden utan skickas för destruktion. Information från banden kan återskapas utan att banden avlägsnas från bandroboten. Från dessa säkerhetskopior, som alltså görs i syfte att kunna återskapa information för det fall den av någon anledning gått förlorad, ska skiljas den s.k. brandväggsloggen (även kallad totalbackup) som registrerar vad som händer i gränssnittet mellan Regeringskansliets lokala nätverk och omgivningen, t.ex. vilka sidor på Internet som besöks, och som görs i IT-säkerhetssyfte. Denna logg innehåller, till skillnad från magnetbanden med säkerhetskopior, varken ordbehandlingsdokument eller andra dokument. Brandväggsloggen lagras separat på cd-skivor som inte

Hantering av de aktuella magnetbanden

Vid tiden för naturkatastrofen i Asien var rutinen att en fullständig kopiering skedde en gång per dygn av all information i e-postsystemet. Det innebär att samma information i stor utsträckning kopierades från e-postsystemet flera gånger eftersom en stor del av informationen i systemet ligger kvar oförändrad under en längre tid. Av information utanför e-postsystemet togs en fullständig backup en gång per vecka och mellanliggande dagar togs en backup av förändringarna.

Om hanteringen av banden med säkerhetskopiorna och gallring hade utförts enligt då gällande rutiner, skulle informationen – i vart fall delvis – ha skrivits över av annan säkerhetskopierad information efter cirka två månader. I stället gjordes en ändring av inställningen i programvaran till bandroboten i syfte att säkerställa att alla e-postmeddelanden för tiden den 20 december 2004 till och med den 19 januari 2005 inte skrevs över. Ändringen gjordes den 20 januari 2005 och innebar att den kopierade informationen på banden spärrades till år 2038. Emellertid var utrymmet i bandroboten begränsat och under försommaren 2005 var informationsmängden så stor att det fanns risk att ny information inte kunde sparas i roboten under föreskrivna två månader. Därför togs de aktuella magnetbanden (sammanlagt 119 stycken) ut ur bandroboten och ersattes med nya. Några dokumenterade beslut om denna hantering har inte fattats.

Om informationssökning på magnetbanden

Om det uppstår ett behov av att söka efter information på magnetbanden kan detta ske med hjälp av bandroboten och en särskild programvara som finns i en server. I den servern skapas kontinuerligt s.k. bandindex och filindex, som är förteckningar över innehållet på magnetbanden. Dessa index återfinns i sin tur på magnetbanden såsom säkerhetskopior.

Eftersom de ifrågavarande banden hade tagits ut ur bandroboten och denna hade försetts med nya band på vilka ny information kopierats, var det inte lämpligt att den tidigare ordföranden i katastrofkommissionen vid sin granskning använde den befintliga bandroboten för att återskapa informationen från de uttagna banden. Bandroboten hade inte kapacitet att hantera mer än den information som normalt sparas i två månader. Något annat tekniskt hjälpmedel för avläsning fanns inte tillgängligt i Regeringskansliet vid den aktuella tidpunkten. Därför inköptes en särskild bandrobot i samband med att den tidigare ordföranden fick uppdraget att göra en genomgång av banden. Denna kompletterades med viss utrustning, bl.a. en server, från Regeringskansliets IT-avdelning.

Det är tekniskt möjligt att med hjälp av denna bandrobot, servern och viss särskild programvara återskapa information från de uttagna banden, exempelvis information som är kopplad till en viss person eller en viss tid. För att underlätta sökning efter information på banden har, genom sammanställning av uppgifter från banden, separata bandindex och

filindex skapats i servern. Dessa index innehåller endast uppgifter från de uttagna magnetbanden.

Den tid det tar att återskapa information från banden är beroende av omfattningen av det som ska återskapas. Återskapande av en persons e-postlåda för en viss dag kan beräknas ta cirka 10 minuter under förutsättning att vederbörande hanterat en ”normal” mängd e-post.

Den server som lagrar information som återskapats av bandroboten är ansluten till en terminal i vilken man kan ta del av den återskapade informationen. När information återskapats till servern kan man se denna på en skärmbild på samma sätt som om användaren själv hade loggat in, dvs. man kan exempelvis gå in i e-postlådan och i filer med ordbehandlingsdokument m.m. Möjligheterna att härefter kunna ta del av en viss uppgift eller en viss handling blir beroende av de sökmöjligheter som finns i de program där uppgiften eller handlingen finns, exempelvis Lotus Notes eller Word. Det innebär exempelvis att det är relativt enkelt att söka efter e-post för en viss tid. I Word-systemet finns möjlighet till fritextsökning i mapp-systemet. Att söka på ett ord i en enskilda mapp-system tar cirka 5 minuter. Den nödvändiga arbetsinsatsen kan variera mycket beroende på vilken eller vilka uppgifter som söks.

Teknisk specialkompetens krävs för att återskapa information från databanden till servern men torde inte vara nödvändig för efterföljande sökning i exempelvis Lotus Notes eller Word.

Vilken typ av information finns på magnetbanden?

Den information som säkerhetskopieras är normalt all gemensam information som hanteras i Regeringskansliets datasystem.

De inställningar som gjordes för att säkra information från tiden den 20 december 2004 till och med den 19 januari 2005 syftade emellertid till att säkra e-postmeddelandena under den aktuella perioden. Det innebär att det, utöver e-post, är osäkert i vilken utsträckning annan information från den aktuella tiden är komplett. Det kan exempelvis vara så att inga eller endast vissa av en användares mappar eller dokument har kopierats. Den kopiering som ägt rum har dock avsett fullständiga filer. Endast en del av t.ex. ett ordbehandlingsdokument kan alltså inte ha blivit kopierat.

Härtill kommer att ett tekniskt fel i samband med säkerhetskopieringen medförde att kopieringen under tiden den 20 till den 27 december 2004 kom att innehålla identiska uppgifter, nämligen de uppgifter som fanns i systemet den 20 december. Ny korrekt säkerhetskopiering gjordes natten till den 28 december 2004. Felet avsåg endast e-postsystemet, inte andra delar i datasystemen.

De uttagna magnetbanden innehåller en mycket stor informationsmängd motsvarande 6 500 dvd-skivor eller cirka 10 miljarder A4-sidor.

Följande information finns eller kan finnas på banden.

- Samtliga användares e-postmeddelanden under den aktuella perioden. Uppgifter finns om avsändare, mottagare, tidpunkt för meddelandet, ärendemening och innehållet i meddelandet.

- Samtliga användares filer som lagrats på enskilda eller gemensamma filtjänster i Regeringskansliet. Dessa filer innehåller i huvudsak dokument framställda i Word-, Excel-, Adobe- eller Powerpointformat men även andra dokumenttyper kan förekomma, beroende på vilka programvaror respektive användare hade tillgång till.
- Systemloggar av olika slag. Det finns ett stort antal loggar i ett IT-system. Syftet med dessa är bl.a. att ge tillgång till teknisk historik för att kunna analysera uppkomna fel i efterhand. Exempel på sådana loggar som kan finnas på banden är brandväggs- och e-postloggar. En brandväggslogg visar bl.a. när och från vilken ip-adress en användare har besökt hemsidor på Internet. E-postloggen innehåller uppgift om avsändare, mottagare, tidpunkt och ärendemening.
- Data från olika applikationer inom Regeringskansliet som till exempel ekonomisystem, lönesystem och diariesystem.

På banden finns inte information som endast finns på respektive användares hårddisk (normalt benämnd C-disken). Det innebär bl.a. att det på banden inte finns s.k. cookies och temporära internetfiler. Inte heller telefon- och inpasseringsloggar finns sparade på banden.

5.2 Är magnetband med säkerhetskopior allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen?

Regeringens bedömning: Magnetband med säkerhetskopior, dvs. de fysiska banden, kan inte i sig anses utgöra allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Den rättsliga statusen avseende varje enskild handling som finns på sådana band måste bedömas för sig.

Regeringen har för avsikt att låta en utredning se över regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen mot bakgrund av vad som framkommit i detta lagstiftningsärende.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot promemorians bedömning. *Svea hovrätt* och *Riksdagens ombudsmän* instämmer i att det inte vore rimligt att handlingar som i sin originalversion inte utgör allmänna handlingar skulle bli att anse som allmänna när de blir föremål för säkerhetskopiering. Även *Tidningsutgivarna* ger uttryck för en sådan uppfattning. *Svea hovrätt* avråder dock från att i detta sammanhang göra generell syftande uttalanden om säkerhetskopiors rättsliga status och menar att de rättsliga frågorna kring säkerhetskopior i den offentliga förvaltningen i allmänhet bör bli föremål för utredning. Mot bakgrund av att det i promemorian uttalas att banden inte kan ses som ett register ifrågasätter hovrätten om inte de index som finns på banden, snarare än banden som sådana, kan vara att jämföras med ett sådant register som avses i 2 kap. 7

§ andra stycket 1 tryckfrihetsförordningen. *Kammarrätten i Stockholm* menar att det finns skäl som talar för att själva banden kan anses som ett sådant register, men att en annan lösning än den som valts i promemorian skulle få svåröverskådliga och problematiska konsekvenser. Kammarrätten påpekar vidare att frågan fordrar ytterligare beredning för att kunna betraktas som löst men att en sådan beredning inte torde vara oundgängligen nödvändig i förevarande helt unika fall.

Skälen för regeringens bedömning

Inledning

Riksdagen har beslutat om en tidsbegränsad bestämmelse om absolut sekretess för uppgifter på magnetbanden med säkerhetskopior. För att regeringen ska kunna bedöma om det finns skäl att låta den av riksdagen beslutade bestämmelsen fortsätta att gälla och om bestämmelsen i så fall bör ändras i någon del, måste magnetbandens rättsliga status enligt tryckfrihetsförordningen (TF) övervägas.

Regeringen vill inledningsvis, med anledning bl.a. av vad *Svea hovrätt* anfört i sitt remissyttrande om faran med att nu göra alltför generella uttalanden om säkerhetskopiornas rättsliga status, framhålla att de överväganden som i den delen görs i det följande endast avser sådana säkerhetskopior som upptagits på magnetband på det sätt som vid tiden för naturkatastrofen i Asien var, och fortfarande är, fallet inom bl.a. Regeringskansliet. Inom ramen för detta lagstiftningsärende har det inte varit möjligt att närmare utreda samtliga de principiella frågor som väckts om hur regleringen i 2 kap. TF förhåller sig till de möjligheter som numera finns att på olika tekniska medier lagra stora mängder information, t.ex. i form av säkerhetskopior. Regeringen har därför för avsikt att låta en utredning se över regleringen i 2 kap. TF mot bakgrund bl.a. av vad som framkommit i detta lagstiftningsärende och i 2005 års Katastrofkommissionens betänkande *Tsunamibandet* (SOU 2007:44).

Är magnetbanden med säkerhetskopiorna handlingar?

Med en handling förstås enligt TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket). Till kategorin upptagningar hör t.ex. cd-skivor, dvd-skivor, upptagningar för automatiserad behandling och bandupptagningar av olika slag. Den information som finns på magnetbanden kan läsas endast med tekniska hjälpmedel, en s.k. bandrobot, server och programvara. Magnetbanden med säkerhetskopiorna är därför sådana upptagningar som enligt TF utgör handlingar. På banden finns i sin tur ett stort antal separata upptagningar som 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.).

För att en handling ska anses som allmän krävs enligt TF att den förvaras hos en myndighet (2 kap. 3 § första stycket). En upptagning anses förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Eftersom Regeringskansliet har sådana särskilda tekniska hjälpmedel som gör det möjligt att ta del av innehållet på magnetbanden är dessa rättsligt sett förvarade i Regeringskansliet.

Som tidigare har nämnts innehåller vidare varje magnetband en stor mängd separata upptagningar som var och en kan anses förvarad inom Regeringskansliet. Sådana upptagningar kan utgöras av s.k. färdiga elektroniska handlingar dvs. slutligt utformade handlingar i elektronisk form med ett bestämt fixerat innehåll, t.ex. e-brev eller ordbehandlingsdokument. Även sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling kan utgöra allmänna handlingar, s.k. potentiella handlingar. Om det krävs mer än rutinbetonade åtgärder för att göra sådana sammanställningar tillgängliga är de emellertid inte förvarade hos myndigheten i juridisk mening även om de rent faktiskt kan anses vara det (2 kap. 3 § andra stycket TF).

Är magnetbanden med säkerhetskopiorna inkomna till Regeringskansliet?

För att magnetbanden med säkerhetskopiorna (d.v.s. de fysiska banden) ska anses som allmänna handlingar krävs det vidare att de är att anse som inkomna till eller upprättade hos en myndighet. En upptagning anses inkommen till en myndighet när annan har gjort den 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 (2 kap. 6 § första stycket TF). Magnetbanden är inte inkomna till Regeringskansliet i TF:s mening. Frågan är därför om de i stället ska anses som upprättade där.

Är magnetbanden med säkerhetskopiorna upprättade i formell mening enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF?

En handling anses enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF upprättad hos myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Magnetbanden har inte avsänts till enskild eller till annan myndighet eller hållits tillgängliga för avhämtning. De är därmed inte expedierade. De är vidare inte hänförliga till något ärende och någon justering av dem i TF:s mening har inte varit aktuell.

Den kvarstående frågan är då om magnetbanden med säkerhetskopiorna har färdigställts på annat sätt. För att en handling ska anses som färdigställd krävs inget särskilt förfarande från myndighetens sida. I doktrinen har uttalats att om handlingen godkänts av en därtill behörig

befattningshavare eller omhändertagits för förvaring är den att betrakta som allmän samt att det i vissa fall torde räcka med att den har fått ett slags slutlig form (Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7 uppl., s. 89). För att säkerställa att viss säkerhetskopierad information inte gick förlorad togs magnetbanden runt försommaren 2005 ut ur befintlig bandrobot och sparades. Mot denna bakgrund skulle det kunna hävdas att de har fått sin slutliga utformning samt omhändertagits för förvaring och därför skulle vara att betrakta som färdigställda och upprättade i den mening som avses i 2 kap. 7 § första stycket TF. Fråga var dock om ett formlöst uttag ur bandroboten. Banden togs därefter inte om hand på något ordnat sätt utan lämnades liggande i en datorhall. De lämnades inte över till en registrator eller någon annan tjänsteman som i rättslig mening kan anses ansvarig för förvaringen av banden. Enligt regeringens mening är det mycket som talar för att banden inte kan anses färdigställda i den mening som avses i 2 kap. 7 § första stycket TF enbart på grund av det faktum att de togs ut ur bandroboten. Det måste dock beaktas att banden sedan de påträffades i oktober 2006 har förvarats i mer ordnad form inom Regeringskansliet.

Någon situation motsvarande den nu aktuella har såvitt känt inte behandlats i praxis. Med hänsyn till det oklara rättsläget är det möjligt att en formell tolkning av TF leder till att banden anses upprättade och därmed utgör allmänna handlingar.

Är magnetbanden med säkerhetskopiorerna upprättade i formell mening enligt specialregeln i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF?

Hittills har endast den mycket speciella situationen att banden med säkerhetskopiorerna har tagits ut ur bandroboten och sparats, behandlats. För att bilden ska bli fullständig är det dock nödvändigt att också analysera om banden redan innan de togs ut ur bandroboten nått ett sådant handläggningsstadium att de är att betrakta som allmänna handlingar. I andra stycket i 2 kap. 7 § TF görs nämligen vissa undantag från den huvudregel om när en handling ska anses upprättad som finns i bestämmelsens första stycke. För frågan om magnetbandens rättsliga status är det i nu aktuellt avseende endast regleringen i andra styckets första punkt som är av intresse.

Denna bestämmelse innebär att diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande blir upprättad och därmed allmän, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing. Ett band för säkerhetskopiering kan löpande uppta myndighetens datalagrade material från den stund det sätts in i bandroboten. Detta skulle, i linje med vad *Kammarätten i Stockholm* anfört, kunna tala för att banden med säkerhetskopiorerna formellt sett blev färdigställda och därmed upprättade i TF:s mening redan när de sattes in i bandroboten. De skulle därmed kunna vara att anse som allmänna handlingar. De band som sitter i bandroboten skrivs dock kontinuerligt över, dvs. raderas. Det synes vidare mot bakgrund av normalt språkbruk långsökt att jämställa själva det fysiska mediet, dvs. i det här fallet magnetbanden, med ett diarium, register eller annan förteckning.

Svea hovrätt har som ett alternativt synsätt i förhållande till det som framförts i promemorian, bl.a. med hänvisning till rättsfallet RÅ 1998 ref. 44, fört fram tanken att det kanske kan vara möjligt att betrakta de s.k. bandindex och filindex som finns över bandens innehåll, snarare än banden som sådana, som register som förs fortlöpande. Dessa förteckningar skulle därmed vara att anse som allmänna handlingar medan de däri omnämnda handlingarna och uppgifterna som finns på banden inte per automatik skulle bli att anse som det. Ett sådant synsätt överrensstämmer i stora delar med det som finns i promemorian, nämligen att den rättsliga statusen av de handlingar som finns på banden måste bedömas för sig, men bygger dock på att man i offentlighets-hänseende bortser från det fysiska medium, magnetbanden, på vilket uppgifterna är lagrade. I enlighet med vad som framgår ovan är bandupptagningar typexempel på vad som faller in under begreppet upptagning i 2 kap. 3 § TF och som i sig kan utgöra allmänna handlingar om de är att anse som upprättade hos en myndighet. En annan sak är att det på banden kan finnas olika typer av uppgiftssamlingar, t.ex. loggar och index av olika slag, som kan anses utgöra register i den mening som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF och därmed allmänna handlingar.

Sammanfattningsvis menar regeringen att det är mycket som talar för att magnetbanden med säkerhetskopior, d.v.s. de fysiska banden, inte är att betrakta som sådana register eller andra förteckningar som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Denna bedömning utesluter naturligtvis inte att det på banden kan finnas handlingar, t.ex. bandindex och filindex, som är att betrakta som sådana register och som därför är att anse som allmänna handlingar. Inte heller frågan om banden kan anses utgöra register i bestämmelsens mening, eller någon därmed jämförbar fråga, har dock såvitt känt varit uppe till bedömning i praxis eller behandlats i doktrinen. Rättsläget måste därför även i detta fall betraktas som oklart. Man kan följaktligen inte heller i förevarande hänseende utesluta att en formell tolkning av TF kan leda till att banden anses upprättade och därmed utgör allmänna handlingar.

Är en formell tolkning rimlig?

Man kan utgå från att det, såväl på de nu aktuella banden med säkerhetskopior som på band med säkerhetskopior i allmänhet, finns, förutom handlingar som är att betrakta som allmänna, ett mycket stort antal handlingar som inte är att betrakta som allmänna. Det kan t.ex. vara minnesanteckningar som är hänförliga till ett ärende och utkast eller koncept till myndighetsbeslut eller skrivelse eller annan därmed jämställd handling som inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering (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, vilka omfattas av den s.k. politikerregeln (2 kap. 4 § TF). Det framgår vidare av förarbetena till TF att ett utkast eller koncept som har översänts till en myndighet för preliminär granskning inte anses vara expedierat i TF:s mening, det s.k. delningsundantaget (prop. 1975/76:160 s. 158 och 170).

På den stora upptagning som magnetband med säkerhetskopior utgör finns alltså ett stort antal mindre upptagningar som sedda var för sig inte utgör allmänna handlingar. Om någon skulle begära att få ta del av en sådan handling skulle begäran avslås på den grunden att handlingen inte är allmän. Om ett magnetband med säkerhetskopior, d.v.s. de fysiska banden, i sin helhet skulle betraktas som en allmän handling skulle dock alla de handlingar som finns på banden och som inte är allmänna komma att lämnas ut enbart på den grunden att de ingår i en större upptagning som i sig är att betrakta som allmän. Av bestämmelsen i 15 kap. 4 § sekretesslagen följer att en myndighet på begäran av en 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. Denna bestämmelse skulle vid nämnda synsätt få till följd att en myndighet som huvudregel skulle vara skyldig att på begäran lämna ut uppgifter inte bara ur de handlingar på ett band med säkerhetskopior som är allmänna utan också ur de icke allmänna handlingarna eftersom de ingår i den större allmänna handling som bandet utgör.

Kravet att en myndighet ska organisera sig och arbeta på ett sätt som tillfredsställer insynsintresset är grundläggande för offentlighetsprincipens tillämpning och genomslag. Samtidigt ska insynsintresset vägas mot verksamhetsintresset, dvs. intresset av att myndigheternas grundläggande uppgifter utförs på ett effektivt och rättssäkert sätt. Reglerna i 2 kap. 9 § TF kan sägas vara ett utslag av denna avvägning. Att hos myndigheter framställda handlingar, som bara har karaktär av hjälpmedel vid t.ex. ett ärendes föredragning eller beredning eller som endast innefattar osjälvständiga mellanled på vägen mot en slutlig produkt, som huvudregel inte blir allmänna har motiverats bl.a. med att dessa i stor utsträckning saknar intresse från de synpunkter som bär upp offentlighetsprincipen (prop. 1975/76:160 s. 167). Detta argument gör sig för övrigt i ännu högre grad gällande när det gäller rent personliga meddelanden (2 kap. 4 §). Samtidigt är det av avgörande betydelse för myndigheternas verksamhet att de fram till ett visst stadium kan arbeta med och överväga olika förslag och åtgärder utan insyn av allmänheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att TF:s noggrant utarbetade reglering, till den del den avser åtskillnad mellan allmänna och icke allmänna handlingar, skulle sättas helt ur spel om magnetband med säkerhetskopior av myndigheternas datalagrade material i sig skulle anses utgöra allmänna handlingar. Detta skulle, som bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt* och *Kammarrätten i Stockholm* instämt i, få orimliga och oöverblickbara konsekvenser för samtliga myndigheters hantering av allmänna handlingar.

En ändamålstolkning av magnetbandens rättsliga status

Som framgår av föregående avsnitt föreligger vad som skulle kunna betecknas som en konflikt mellan de regler i TF som vid en formell tolkning skulle kunna leda till att banden med säkerhetskopior anses upprättade och därmed i sig utgör allmänna handlingar och dem som reglerar när vissa handlingar inte är allmänna.

En myndighets framställning av säkerhetskopior är, som konstateras i det föregående, normalt en säkerhetsåtgärd som vidtas med hjälp av tekniska hjälpmedel för att myndigheten ska kunna garantera att information från datasystemen ska kunna återskapas för det fall den t.ex. på grund av tekniska problem skulle gå förlorad. På motsvarande sätt som det s.k. delningsundantaget möjliggör för myndigheter att inhämta yttranden över ett utkast från någon utomstående utan att den utväxlade handlingen anses expedierad och därmed allmän kan man argumentera för att det bör finnas ett utrymme för myndigheter att säkerställa uppgifter på säkerhetskopior utan att dessa anses upprättade i TF:s mening och därmed utgör allmänna handlingar.

Man kan utgå från att lagstiftaren vid tillkomsten av de nu aktuella reglerna i TF inte förutsåg de principiella problem som är förknippade med att den tekniska utvecklingen har skapat möjligheter att lagra mycket stora mängder information, bestående bl.a. av s.k. färdiga elektroniska handlingar som antingen kan vara allmänna eller inte allmänna, på en upptagning som vid en formell tolkning av TF i sig skulle kunna anses utgöra en allmän handling. Mot denna bakgrund kan det hävdas att det aldrig varit avsikten att TF:s regler ska tillämpas på magnetband med säkerhetskopior av såväl allmänna handlingar som sådana som inte är allmänna. När åtgärder vidtas för att återskapa handlingarna som finns på banden i fråga är i stället en rimlig utgångspunkt att varje handlings rättsliga status ska bedömas för sig. Ett magnetband med säkerhetskopior, d.v.s. det fysiska bandet, kan med denna utgångspunkt aldrig i sig anses utgöra en upprättad och därmed allmän handling. Motsatt förhållningssätt skulle, som framhålls i det föregående, sätta hela TF:s åtskillnad mellan allmänna och icke allmänna handlingar ur spel.

Att just gränsen mellan allmänna och icke allmänna handlingar skulle upphävas har föranlett Regeringsrätten att i två rättsfall göra en ändamålstolkning av begreppen inkommen och expedierad i 2 kap. 6 och 7 §§ TF på så sätt att handlingar, som har ingivits till domstol endast i syfte att domstolen ska pröva om de är allmänna eller ej, inte ansetts vare sig inkomna till domstolen eller expedierade från den myndighet vars beslut ska överprövas (RÅ 1992 ref. 63 och RÅ 1996 ref. 19).

Mot bakgrund av det anförda är enligt regeringens uppfattning den enda rimliga tolkningen av reglerna i 2 kap. TF att magnetband med säkerhetskopior aldrig anses upprättade i TF:s mening och därmed inte heller utgör allmänna handlingar. En konsekvens av detta är att de handlingar som finns på banden måste bedömas för sig, se bild på nästa sida.

X	O	X	X	O	X	X	O	O	O	X	O	X
O	X	O	O	O	O	X	X	O	O	X	X	O
X	O	O	X	X	X	X	O	X	O	X	O	X

- = Ett av de magnetband med säkerhetskopior som sparats med anledning av tsunamikatastrofen. Bandet utgör inte en allmän handling i sig.
- X = En kopia av en originalhandling inom Regeringskansliet som är en allmän handling i sig. Kopian har samma rättsliga status som originalhandlingen.
- O = En kopia av en originalhandling inom Regeringskansliet som inte är allmän i sig. Kopian har samma rättsliga status som originalhandlingen.

Av det sagda följer att det saknar betydelse om band med säkerhetskopior sparas och arkiveras hos myndigheten. Banden som helhet förändrar inte sin rättsliga status genom sådana åtgärder. För att systemet med en åtskillnad mellan allmänna och icke allmänna handlingar ska upprätthållas även vid en eventuell arkivering av band med säkerhetskopior måste varje ingående handlingens rättsliga status bedömas för sig. Detta innebär att vissa av de på banden ingående separata handlingarna kan övergå från att vara icke allmänna handlingar till att bli allmänna för det fall banden som helhet arkiveras (jfr 2 kap. 9 § TF). Privata handlingar torde dock inte bli allmänna handlingar även om banden arkiveras (jfr 2 kap. 4 § och 11 § första stycket 3 TF).

Som nämns ovan innebär regleringen i 15 kap. 4 § sekretesslagen att en myndighet på begäran av en enskild som huvudregel har en skyldighet att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar. Ovan redovisade bedömning vad gäller bandens rättsliga status, dvs. att de inte är allmänna handlingar, leder också till att myndigheter inte är skyldiga att på grund av denna bestämmelse lämna ut uppgifter ur andra handlingar på band med säkerhetskopior än sådana handlingar som är allmänna. Någon rätt att med stöd av nämnda bestämmelse ta del av uppgifter i sådana privata meddelanden eller i sådana meddelanden som faller under den s.k. politikerregeln (2 kap. 4 § TF) och som har kopierats på banden uppkommer exempelvis inte med denna tolkning.

De i Regeringskansliet uttagna magnetbanden med säkerhetskopior är inte arkiverade

När det gäller de nu aktuella banden kan konstateras att de inte är arkiverade. Åtgärden att ta ut dem ur bandroboten vidtogs, som framgår ovan, på grund av att utrymmet i roboten var begränsat och det fanns risk för att ny information inte skulle kunna sparas under föreskrivna två månader. Något ställningstagande till frågan om handlingarna sedermera ska gallras eller arkiveras har ännu inte gjorts. Att lägga banden i ett skåp

kan vidare inte anses utgöra en arkiveringsåtgärd enligt TF. Detta innebär att t.ex. minnesanteckningar som inte är hänförliga till något ärende och utkast som inte har arkiverats i relevant akt fortfarande är att anse som icke allmänna handlingar och kommer att vara det så länge beslut inte har fattats om att banden som sådana ska arkiveras (2 kap. 9 § TF).

6 Fortsatt sekretess för uppgifter på magnetbanden med säkerhetskopior

6.1 Utgångspunkter

Inledning

Som framgår av föregående avsnitt görs bedömningen att magnetbanden med säkerhetskopior inte i sig kan anses utgöra allmänna handlingar i TF:s mening. Den rättsliga statusen avseende varje enskild handling som finns på banden måste i stället bedömas för sig. Banden innehåller såväl handlingar som är allmänna som handlingar som inte är allmänna. Bevarandet av banden innebär att en stor del av Regeringskansliets allmänna handlingar under en viss period har samlats på ett sökbart medium. Sökbarmheten kan bl.a. innebära att uppgifter om regeringens och Regeringskansliets funktionssätt kan sammanställas och analyseras på ett sätt som innebär säkerhetsrisker. Detta aktualiserar frågan om sekretess för uppgifter i de allmänna handlingar som finns på banden.

Regleringen i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (p. 1) och intresset att förebygga eller beivra brott (p. 4). Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt samma bestämmelse anges noga i en särskild lag. Den lag som avses är sekretesslagen (1980:100). Nämda lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Sekretessbestämmelserna avser således förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (1 kap. 1 § sekretesslagen). I 2 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet, t.ex. bestämmelsen om totalförsvarssekretess (2 kap. 2 §). I 5 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott. Även i detta kapitel finns bestämmelser motiverade av säkerhetsskäl, t.ex. bestämmelserna om sekretess till skydd för säkerhets- och bevakningsåtgärder (5 kap. 2 §), chiffer (5 kap. 3 §) samt risk- och sårbarhetsanalyser (5 kap. 8 §).

Det är en grundprincip i sekretesslagen att en och samma uppgift kan vara sekretessbelagd i ett visst sammanhang och offentlig i ett annat. Det beror på att sekretessregleringen inte kan utformas enbart med hänsyn till

sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndighetens verksamhet. Intresseavvägningen kan falla olika ut beroende på i vilket sammanhang uppgiften förekommer (prop. 1979/80:2, Del A s. 75 f.). Sekretessbehovet har exempelvis i vissa fall ansetts vara större när en uppgift förekommer i en verksamhet som avser förande av eller uttag ur elektroniska register än när uppgifter ur registret förekommer i andra sammanhang, t.ex. vid handläggningen av ett ärende, eftersom registrens huvudsyfte är att lagra sammanställningar av uppgifter på ett sådant sätt att det ska vara lätt att ta fram och presentera informationen.

Kravet på att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga samt kravet på intresseavvägningar mellan sekretessintresset och insynsintresset i varje enskilt sammanhang har lett till att sekretesslagen har fått en kasuistisk uppbyggnad. Den nu uppkomna situationen, dvs. att en stor del av Regeringskansliets allmänna handlingar under en viss period har samlats på ett sökbart medium, har innan konstitutionsutskottet tog initiativ till en särskild bestämmelse om sekretess för tsunamibandet, inte varit föremål för överväganden från sekretessynpunkt från lagstiftarens sida.

Den befintliga bestämmelsen om sekretess för uppgifter på magnetbanden med säkerhetskopior

Konstitutionsutskottet konstaterade i sitt betänkande 2006/07:KU26 att behovet av sekretess för uppgifter på tsunamibandet var angeläget. Utskottet motiverade detta med att möjligheten att söka i den stora mängd allmänna handlingar som finns på banden kan medföra att en kartläggning av regeringens och Regeringskansliets funktionssätt, som annars vore omöjlig att genomföra, nu kan genomföras på ett sätt som kan vara olämpligt av säkerhetsskäl. Utskottet föreslog därför en bestämmelse om absolut sekretess för uppgifter i säkerhetskopiorna.

Den av utskottet föreslagna bestämmelsen var så utformad att sekretess skulle gälla för uppgifter i de säkerhetskopior i Regeringskansliets data-system som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004. I bestämmelsen angavs att sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar skulle gälla i högst sjuttio år. Vidare undantogs de sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen när det gäller den sekretess som följer av paragrafen.

Utskottet anförde i betänkandet att det inte fanns skäl att låta den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelsen ha företräde framför meddelarfriheten.

På grund av bristen på sedvanlig beredning ansåg utskottet att bestämmelsen borde tidsbegränsas för att ge regeringen rådrum för ytterligare överväganden. Utskottets förslag till sekretessbestämmelse beslutades av riksdagen den 20 juni 2007 och gäller från och med den 15 juli till och med den 31 december 2007.

Regeringens förslag: Den bestämmelse om sekretess för uppgifter på de s.k. tsunamibanden som riksdagen antog den 20 juni 2007 ska fortsätta att gälla till och med utgången av juni 2011.

För att förtydliga att sekretessen gäller även när banden med säkerhetskopior har separerats från datasystemet ska bestämmelsen ändras så att den omfattar uppgifter som har genererats i Regeringskansliets datasystem och som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien 2004.

Sekretessen ska inte längre vara absolut. Sekretess ska i stället gälla för uppgifter på banden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att Regeringskansliets verksamhet skadas.

Sekretessen ska inte hindra att uppgifter lämnas till riksdagen.

Regeringens bedömning: En utredning bör få i uppdrag att överväga behovet av en mer generell reglering – i tryckfrihetsförordningen eller i sekretesslagen – för att skydda uppgifter på säkerhetskopior.

Promemorians förslag: I promemorian föreslogs att absolut sekretess även i fortsättningen skulle gälla för uppgifter på banden.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Rikspolisstyrelsen*, *Krisberedskapsmyndigheten* och *Datainspektionen*, har ingenting att erinra mot förslaget.

Riksdagens ombudsmän (JO), som anser att den befintliga sekretessregleringen räcker för att skydda uppgifter på tsunamibanderna i tillräcklig utsträckning, avstyrker bestämmelsen. JO påpekar att regleringen får till konsekvens att olika sekretessbestämmelser kommer att gälla för samma uppgifter inom samma verksamhetsområde beroende på bäraren av informationen och menar att detta är en nyordning. JO noterar vidare att frågan om hur lagstiftningen förhåller sig till kravet på generell giltighet inte har behandlats i promemorian och anför slutligen att den föreslagna regleringen får som en olycklig konsekvens att meddelarfrihet som huvudregel gäller för uppgifter på banden medan den kan vara begränsad i den mån uppgifterna samtidigt ingår i andra handlingar inom Regeringskansliet. Även *Journalistförbundet* avstyrker bestämmelsen.

Tidningsutgivarna anser att det kan finnas ett sekretessbehov men menar att sekretessbestämmelsen bör förses med ett rakt skaderekvisit. *Svea hovrätt* anser att lagstiftningsbehovet i detta fall är synnerligen angeläget och motsätter sig inte att den tidsbegränsade sekretessregeln antas att gälla även för en fortsatt begränsad tidsrymd under förutsättning att den mer generella lagstiftningsfrågan avseende säkerhetskopior blir föremål för utredning. Hovrätten anför att ändamålet med bestämmelsen i relation till 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen bör utvecklas ytterligare samt berör liksom JO det faktum att olika sekretessbestämmelser kommer att gälla för samma uppgifter inom samma verksamhetsområde beroende på bäraren av informationen. *Justitiekanslern (JK)* avstyrker en permanent bestämmelse av den lydelse som föreslås i promemorian men menar att den tillfälliga lagens giltighet bör förlängas i avvaktan på en

djupare analys av sekretessbehovet. JK påtalar vidare det tveksamma med att den föreslagna bestämmelsen endast tar sikte på ett fall. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* godtar att bestämmelsen förlängs tillfälligt men efterfrågar ytterligare utredning och betonar behovet av en mer generell reglering. Fakulteten avstyrker förslaget om undantag från reglerna i 14 kap. sekretesslagen.

Försvarsmakten, som tillstyrker regleringen, har föreslagit en ändring av lagteknisk karaktär.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Sekretessbehovet

De elektroniskt sökbara magnetbanden med säkerhetskopior som har bevarats från tiden för tsunamikatastrofen innehåller som nämns i avsnitt 5.1 en stor del av de allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats inom Regeringskansliet under en viss tidsperiod. Söklarheten i det samlade materialet kan, som konstitutionsutskottet har konstaterat, medföra att en kartläggning av regeringens och Regeringskansliets funktionssätt som annars vore omöjlig att genomföra nu kan genomföras på ett sätt som kan innebära säkerhetsrisker. Sådan information skulle kunna användas vid planering av allvarlig brottslighet som t.ex. terroristbrott, sabotage eller annat angrepp mot person eller egendom. Det finns därför ett behov av att kunna sekretessbelägga uppgifter på banden.

JO ifrågasätter om inte de akuta säkerhetsproblem som kan uppstå med anledning av banden kan behandlas inom ramen för en sedvanlig sekretessprövning enligt gällande lag. Det står klart att vissa av de redan befintliga sekretessbestämmelserna kan vara tillämpliga i situationer där ett utlämnande av uppgifter på banden bedöms leda till skada för svenska intressen. Materialet på banden är dock mycket omfattande. Det råder vidare viss osäkerhet om exakt vilken information som finns på banden. Det är därför mycket vanskligt att bedöma om de befintliga bestämmelserna täcker de sekretessbehov som kan finnas från säkerhetssynpunkt om stora mängder information om regeringens och Regeringskansliets arbetssätt skulle komma att sammanställas elektroniskt i en potentiell allmän handling. De ökade sökmöjligheter som banden erbjuder underlättar också för den som begär uppgifter ur färdiga elektroniska handlingar. Uppgifter ur dessa kan sedan användas för att göra sammanställningar som kan vara känsliga ur säkerhetssynpunkt. Det är även i den situationen tveksamt om de befintliga sekretessbestämmelserna ger ett tillräckligt skydd.

Som ett exempel på eventuella brister i sekretesslagstiftningen nämndes i promemorian att Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har inkommit till Justitiedepartementet med en framställan om att 5 kap. 8 § sekretesslagen bör ändras (Ju2005/9103/L6). Nämnda bestämmelse omfattar enligt sin ordalydelse uppgifter som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krisituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer. Myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser

handlar bl.a. om att klarlägga risker och sårbarhet i manuella och tekniska system och processer hos myndigheterna och andra aktörer, t.ex. näringslivet inom myndigheternas ansvarsområde. Det kan gälla handläggningssprocesser hos myndigheterna, var reaktionstiden är lång och var möjligheterna att upptäcka en incident är låg, larmanordningar, styr-, mät- och reglersystem samt transfereringssystem som används i myndigheternas verksamhet. Skälet för sekretessen i 5 kap. 8 § är bl.a. att uppgifter i allmänna handlingar som finns tillgängliga i en myndighets löpande verksamhet och som inte omfattas av sekretess där kan bli känsliga när de i myndighetens analys-, planerings-, och förberedelseverksamhet sammanställs till en helhetsbild (jfr prop. 2004/05:5 s. 263). KBM anser att 5 kap. 8 § sekretesslagen bör ändras så att den också omfattar hanteringen av en inträffad kris. Den av KBM aktualiserade frågeställningen har behandlats i en rapport om inrättande av en nationell krishanteringsfunktion som överlämnades till regeringen den 4 oktober 2007. I rapporten föreslås bl.a. ändringar i 5 kap. 8 § sekretesslagen. Förslaget berör många myndigheter och måste remitteras och beredas på vanligt sätt innan en eventuell ändring kan genomföras. Det är därför osäkert när en sådan ändring skulle kunna träda i kraft. Det finns vidare risk att det befintliga sekretesskyddet är otillräckligt även i andra avseenden än sådana som blir aktuella i samband med krishantering, t.ex. såvitt gäller IT-säkerheten.

Tidningsutgivarna anser att det kan finnas ett sekretessbehov men menar att sekretessbestämmelsen bör förses med ett rakt skaderekvisit. Flertalet remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Försvarsmakten* och *Krisberedskapsmyndigheten*, har dock inte haft någonting att erinra mot promemorians bedömning av behovet av absolut sekretess för uppgifterna på banden. *Svea hovrätt* anser att det föreligger ett mycket speciellt och synnerligen angeläget lagstiftningsbehov men förordar, i likhet med ytterligare ett par andra remissinstanser, att den föreslagna sekretessbestämmelsen görs tidsbegränsad i avvaktan på ytterligare utredning. Även *Lagrådet* har uttalat sig i fråga om en tidsbegränsning. Svea hovrätt och flera andra remissinstanser har påpekat behovet av en mer generell reglering för att skydda uppgifter på säkerhetskopior i allmänhet.

Det finns inte utrymme att inom de givna tidsramarna för detta lagstiftningsärende utreda förutsättningarna för och utformningen av en mer generell reglering – i TF eller i sekretesslagen – avseende säkerhetskopior. Den utredning som kommer att tillsättas med uppdrag att se över regleringen i 2 kap. TF mot bakgrund av vad som framkommit bl.a. i detta lagstiftningsärende (se närmare avsnitt 5.2) bör därför också få i uppdrag att överväga behovet av en sådan generell sekretessreglering. Regeringen gör bedömningen att det i avvaktan på resultatet av utredningens arbete finns ett behov av en särskild sekretessbestämmelse för uppgifter på banden, men att en sådan bestämmelse bör tidsbegränsas. Eftersom en tidsbegränsning måste ge utrymme för eventuella grundlagsändringar föreslås bestämmelsen gälla till utgången av juni 2011.

Den befintliga sekretessbestämmelsen, som är motiverad av säkerhetsskäl, har placerats i 5 kap. sekretesslagen. *Svea hovrätt* har anfört att bestämmelsen närmast får anses falla under de ändamål som anges i första punkten i 2 kap. 2 § TF (rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, jfr 2 kap. sekretesslagen) och fjärde punkten i samma paragraf (intresset att förebygga eller beivra brott, jfr 5 kap. sekretesslagen). Hovrätten menar dock att ändamålet med förslaget bör utvecklas närmare. *Kammarrätten i Stockholm* uttalar att både konstitutionsutskottets betänkande och promemorian är kortfattade och något otydliga beträffande vilken grund i 2 kap. 2 § TF som åberopas till stöd för sekretessbestämmelsen. Kammarrätten utgår från att det är första punkten i 2 kap. 2 § TF som avses, men konstaterar att flera av de övriga punkterna skulle kunna vara aktuella.

De sök- och sammanställningsmöjligheter som finns i det omfattande materialet på banden möjliggör en kartläggning av regeringens och Regeringskansliets funktionssätt som kan innebära säkerhetsrisker. Dessa risker gör att det är påkallat med sekretess enligt både första och fjärde punkterna i 2 kap. 2 § TF, dvs. intressena att värna rikets säkerhet och att förebygga brott. Motivet till den befintliga sekretessbestämmelsen får därmed anses vara av sådant slag att den skulle ha kunnat placeras i såväl 2 kap. som 5 kap. sekretesslagen. Flertalet sekretessbestämmelser som har motiverats av säkerhetsskäl och som inte är av mera generell natur har, i likhet med sekretessbestämmelsen avseende uppgifter på tsunamibanden, placerats i 5 kap. Mot bakgrund av att den befintliga sekretessbestämmelsen har ett sådant preciserat tillämpningsområde anser regeringen att det saknas anledning att frångå konstitutionsutskottets bedömning i detta avseende.

Intresseavvägningen mellan sekretessbehovet och insynsintresset, m.m.

Frågan är då hur stark sekretessen bör vara för uppgifter på banden. Vid utformningen av en sekretessbestämmelse måste insynsintresset vägas mot sekretessintresset. Vid denna avvägning beaktar regeringen följande.

Allmänhetens och medias intresse av vad som tilldrog sig dagarna kring naturkatastrofen i Asien år 2004 har varit stort. Diskussionen om hur den dåvarande regeringen hanterade tsunamikatastrofen har, som *Journalistförbundet* påpekat, kommit att bli en stor samhällsfråga. Av katastrofkommissionens betänkande (SOU 2007:44, se bl.a. s. 67 f. och s. 73) framgår emellertid att magnetbanden med säkerhetskopior innehåller en stor mängd information utöver sådant som har koppling till katastrofen.

Av betydelse vid bedömningen av insynsintresset är vidare att de allmänna handlingar som finns på banden antingen är kopior av allmänna handlingar som finns tillgängliga i original på annat håll inom Regeringskansliet eller kopior av allmänna handlingar som har gallrats. Det är bara handlingar som inte behövs för verksamheten som får gallras. Även loggar på olika nivåer, vilka enligt praxis är att betrakta som allmänna handlingar (RÅ 1998 ref. 44), är i den version de finns på

banden antingen kopior på loggar som har gallrats eller kopior på loggar som fortfarande finns tillgängliga på annat håll inom Regeringskansliet och som kan begäras ut på vanligt sätt. Det insynsintresse som kan finnas för uppgifter på banden består mot denna bakgrund främst i möjligheten att göra elektroniska sökningar i det omfattande materialet. Samtidigt är det framför allt just denna möjlighet som gör att innehållet på banden behöver skyddas.

Regeringen gör bedömningen att allmänhetens insynsintresse får anses tillräckligt tillgodosett genom att de allmänna handlingar som finns på banden, bortsett från de som har gallrats, finns tillgängliga och kan begäras ut från andra delar av Regeringskansliet. Därtill kommer att innehållet på banden, inklusive eventuell sekretessbelagd information, i vissa delar har gått igenom av ordföranden för 2005 års katastrofkommission. Material av intresse för kommissionen har sedan vidarebefordrats av ordföranden till kommissionen, som redovisat uppgifter av intresse för allmänhetens insyn i regeringens hantering av flodvågskatastrofen i sitt betänkande Tsunamibandet (SOU 2007:44).

Den befintliga bestämmelsen stadgar absolut sekretess för uppgifterna på banden. *Lagrådet* har anfört att en bestämmelse om absolut sekretess för samtliga uppgifter på banden står i strid med 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, eftersom en sådan bestämmelse ger möjlighet att hemlighålla även sådana uppgifter som inte omfattas av de sekretessintressen som nämns i tryckfrihetsförordningen.

Tidningsutgivarna har framfört åsikten att ett rakt skaderekvisit skulle vara tillräckligt för att åstadkomma det eftersträvade sekretessskyddet. Skaderekvisit används för att avgränsa en sekretessbestämmels tillämpningsområde. Genom utformningen av skaderekvisitet kan anges om en presumtion för offentlighet ska gälla (s.k. raka skaderekvisit) eller om sekretess i stället ska vara huvudregeln (s.k. omvända skaderekvisit). Skaderekvisitet avgränsar vidare sekretessens tillämpningsområde genom att endast en viss närmare angiven skada medför att uppgiften inte får lämnas ut. *Lagrådet* har också påpekat att det skulle vara fullt möjligt att i lagtexten klart ange att sekretess gäller för uppgift som kan medföra fara för rikets säkerhet.

Det som behöver förhindras i nu aktuell situation är bl.a. att utomstående med hjälp av de sök- och sammanställningsmöjligheter som banden erbjuder kan göra egna analyser avseende Regeringskansliets verksamhet vilka – i likhet med en risk- och sårbarhetsanalys som skyddas av 5 kap. 8 § sekretesslagen – kan tydliggöra svagheter och samband i Regeringskansliets verksamhet. Sådana analyser skulle i sin tur kunna användas till brottsliga angrepp riktade mot Regeringskansliet. Med hänsyn till den centrala statsledningsfunktion Regeringskansliet har, får – vid en avvägning mellan sekretessintresset och allmänhetens intresse av insyn i de kopior av allmänna handlingar som finns på banden – det förstnämnda intresset anses väga tyngre än det senare. För att sekretessen med säkerhet ska begränsas till uppgifter som omfattas av de sekretessintressen som nämns i tryckfrihetsförordningen bör den dock förses med ett skaderekvisit.

Skaderekvisitet bör utformas så att sekretess gäller för uppgifter på banden om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan fara för att Regeringskansliets verksamhet skadas. Skaderekvisitet, som är omvänt,

motsvarar det skaderekvisit som gäller till skydd för polisens person- säkerhetsarbete, jfr 5 kap. 9 § sekretesslagen. Det här föreslagna skaderekvisitet innebär att i fall när det står klart att ett utlämnande inte innebär någon skada för Regeringskansliets verksamhet kommer en uppgift, en enstaka handling eller en sammanställning av uppgifter att lämnas ut, förutsatt att de inte omfattas av någon annan sekretessbestämmelse.

När det gäller bestämmelsens närmare utformning bör, i enlighet med *Försvarmaktens* förslag, orden ”som har genererats” föras in i bestämmelsens första stycke för att förtydliga att sekretessen gäller även när banden med säkerhetskopior har separerats från datasystemet.

Bestämmelsens förenlighet med systematiken i sekretesslagen, m.m.

Som *JO* och *Svea hovrätt* har påpekat medför en särskild sekretessbestämmelse för uppgifter på banden att samma uppgift kan omfattas av olika styrka på sekretessen beroende på om uppgiften finns på banden eller på annat håll i Regeringskansliet. Som framgår av avsnitt 6.1 är det en grundprincip i sekretesslagen att en och samma uppgift kan vara sekretessbelagd i ett visst sammanhang och offentlig i ett annat. Ett exempel på detta är uppgifter ur belastningsregistret som förekommer i polisens brottsbekämpande verksamhet. Absolut sekretess gäller enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret för uppgift i registret. Uttrycket ”förande av eller uttag ur” i nämnda sekretessbestämmelse innebär att den sekretess som gäller hos den registerförande myndigheten – i detta fall Rikspolisstyrelsen – blir tillämplig också hos direktanslutna myndigheter, så länge uppgiften är kvar i registret. Görs ett utdrag ur registret eller används detta på annat sätt i den direktanslutna myndighetens verksamhet, blir de sekretessbestämmelser som kan finnas för denna verksamhet i stället tillämpliga (jfr Sekretesslagen – en kommentar, Regner m.fl., s. 9:58). Polisen har i sin brottsbekämpande verksamhet direktåtkomst till uppgifterna i belastningsregistret, vilket innebär att uppgifterna omfattas av absolut sekretess så länge polisen tar del av uppgifterna på en datorskärm. Inom ramen för förundersökningen, där insynsintresset är större, omfattas däremot utdrag ur belastningsregistret i stället av sekretess med ett omvänt skaderekvisit (9 kap. 17 § sekretesslagen). Uppgifterna i belastningsregisterdatabasen och uppgifterna i det belastningsregisterutdrag som tillförts förundersökningen är således identiska och förekommer i samma verksamhet hos polisen men omfattas av olika sekretessbestämmelser beroende på om tjänstemannen nöjer sig med att ta del av uppgiften på datorskärmen eller om han eller hon drar ut den på papper.

Det sagda innebär att sekretessregleringen redan innan den nu aktuella sekretessbestämmelsen infördes var utformad på ett sådant sätt att uppgifter i vissa fall omfattas av olika stark sekretess inom en och samma verksamhet beroende på i vilken form uppgiften förekommer. Detta är en konsekvens av att avvägningen mellan insyns- och sekretessintresset kan falla olika ut i olika delar av verksamheten och innebär inte någon nyhet i sekretesssammanhang.

JO har vidare noterat att frågan om hur lagstiftningen förhåller sig till kravet på generell giltighet inte har behandlats i promemorian. *JK* har ifrågasatt om den föreslagna lagstiftningen uppfyller kravet på generell giltighet.

Tryckfrihetsförordningens krav på att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i bestämmelse i särskild lag (2 kap. 2 § andra stycket TF) medför att sekretesslagstiftningen ofta blir kasuistisk till sin karaktär. I avvaktan på den tidigare nämnda utredningen är det viktigt att inte inskränka offentligheten mer än nödvändigt. Det finns därför skäl att konstruera den här aktuella sekretessbestämmelsen så att den får ett tydligt avgränsat tillämpningsområde. Den i promemorian föreslagna bestämmelsen har generell tillämplighet på uppgifter som i övrigt uppfyller de där stadgade rekvisiten och blir tillämplig varje gång någon begär att få ut uppgifter på banden. Regeringen finner därför, i likhet med *Svea hovrätt* och *Lagrådet*, att en särskild sekretessbestämmelse för uppgifter på banden är förenlig med kravet på lagars generella giltighet.

De sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen

Vissa sekretessbrytande regler har samlats i 14 kap. sekretesslagen. Den nu gällande sekretessbestämmelsen har enligt paragrafens tredje stycke undantagits från dessa sekretessbrytande bestämmelserns tillämpningsområde. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har avstyrkt promemorians förslag om ett fortsatt generellt undantag från bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen och anför bl.a. att bestämmelserna garanterar riksdagen och regeringen insyn samt att kontroll och tillsyn sker med stöd av dessa bestämmelser.

Enligt 14 kap. 1 § hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Ytterligare sekretessbrytande regler som tar sikte på vissa särskilt angivna situationer finns i 2 §. Utöver vad som följer av 1 och 2 §§ anges i den s.k. generalklausulen i 3 § första stycket att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vissa undantag från generalklausulens tillämpningsområde görs i 3 § andra stycket. Regeringen har vidare enligt 8 § möjlighet att för särskilt fall meddela beslut om undantag från sekretess när det är påkallat av synnerliga skäl.

Bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen genombryter sekretessen enligt de flesta bestämmelser i sekretesslagen. Det finns emellertid vissa undantag. Bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ får inte tillämpas på sekretessbelagda uppgifter som svenska myndigheter förfogar över på grund av ett avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation som godkänts av riksdagen, om ett sådant uppgiftslämnande skulle strida mot avtalet (se t.ex. 9 kap. 3 § och 8 kap. 6 § andra stycket). Vidare är inte någon av bestämmelserna i 14 kap. tillämpliga på sekretessen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i belastningsregistret (se 7 kap. 17 § tredje stycket).

Regeringen kan instämma i vad fakulteten anför om vikten av att riksdagen garanteras insyn. Det intresse myndigheter eller enskilda kan ha att ta del av de allmänna handlingar som finns på banden får dock enligt regeringens mening anses vara tillgodosett genom att de, i den mån handlingarna inte gallrats, kan ta del av dessa handlingar i original i andra delar av Regeringskansliet. Därutöver kan konstateras att många av de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. sekretesslagen i praktiken inte kommer att vara tillämpliga på uppgifter på banden.

Sammanfattningsvis anser regeringen att den befintliga bestämmelsen bör ändras så att sekretessen inte gäller i förhållande till riksdagen men att det i övrigt saknas skäl att låta de sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen bli tillämpliga på den sekretess som föreslås gälla för uppgifter på banden.

Meddelarfriheten

Som framgår ovan innehåller sekretesslagen bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Sekretessbestämmelserna innebär förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Den handlingssekretess som följer av den befintliga sekretessbestämmelsen omfattar således de allmänna handlingar som finns på banden.

I 16 kap. 1 § sekretesslagen regleras om och i så fall i vilken mån den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse har företräde framför meddelarfriheten, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Såvitt gäller försvarssekretessen framgår det uttryckligen av TF och YGL att det inte är tillåtet att med stöd av meddelarfriheten göra sig skyldig till vissa typer av brott, t.ex. spioneri.

Konstitutionsutskottet har bedömt att det inte fanns skäl att låta den tystnadsplikt som följer av den befintliga sekretessbestämmelsen ha företräde framför meddelarfriheten.

Uppgifter i de allmänna handlingar som finns på banden och uppgifter i sådana handlingar som finns på banden och som inte är allmänna, t.ex. en minnesanteckning som har gjorts enbart inför ett ärendes föredragning eller beredning och som inte har arkiverats (jfr 2 kap. 9 § TF), kan omfattas av tystnadsplikt som följer av någon annan sekretessbestämmelse än den här aktuella. Såsom *JO* har påpekat leder detta till att om tystnadsplikten i någon annan bestämmelse inskränker meddelarfriheten gäller den inskränkningen för uppgifterna i fråga även på banden. Redan i befintlig lagstiftning kan den situationen uppkomma att samma uppgift omfattas av flera sekretessbestämmelser, där meddelarfriheten är inskränkt i olika mån. Exempelvis kan det förekomma i polisens verksamhet att en uppgift omfattas av såväl sekretess enligt 5 kap. 1 § som enligt 9 kap. 17 §. Eftersom meddelarfriheten är inskränkt till viss del när det gäller sekretess enligt 5 kap. 1 § men inte när det gäller sekretess enligt 9 kap. 17 § måste den bestämmelse som innebär att meddelarfriheten är inskränkt ha företräde framför den som inte

inskränker meddelarfriheten eftersom inskränkningen annars blir verkningslös. En sådan konsekvens ligger alltså i sekretessregleringens systematik.

Den reglering om inskränkningar i meddelandefriheten som redan finns i andra bestämmelser får anses vara tillräcklig såvitt gäller uppgifter i handlingar som finns på banden. Det finns mot bakgrund av ovanstående inte skäl att göra någon annan bedömning än konstitutionsutskottet i denna del.

7 Kostnader

Den föreslagna ändringen bedöms inte föranleda några kostnadsökningar. Eventuella kostnader som uppstår ska dock finansieras inom befintliga anslagsramar.

8 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: De föreslagna ändringarna ska träda ikraft den 31 december 2007.

Sekretessbestämmelsen i 5 kap. 11 § sekretesslagen gäller enligt lag (2007:645) om ändring i sekretesslagen (1980:100) t.o.m. den 31 december 2007. Regeringens förslag innebär dels att 5 kap. 11 § ändras, dels att ikraftträdandebestämmelsen till paragrafen ändras. Eftersom det är fråga om att ändra i en tidsbegränsad bestämmelse bör lagändringen träda i kraft innan den tidsbegränsade bestämmelsen har upphört att gälla. Av detta skäl föreslås att lagändringen ska träda i kraft den 31 december 2007. Som anförs i avsnitt 6.2 föreslås vidare att lagen endast ska gälla till utgången av juni 2011.

Vid prövningen av utfäende av allmänna handlingar ska den vid varje tillfälle gällande sekretessregleringen tillämpas. Några övergångsbestämmelser behövs därför inte.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

5 kap. 11 §

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

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf. Sekretessen hindrar dock inte att uppgift lämnas till riksdagen.

För att tydliggöra att sekretessen gäller även när banden med säkerhetskopior är separerade från datasystemet har orden ”som har genererats” förts in i bestämmelsens *första stycke*.

Sekretessen föreslås gälla med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna är hemliga. För att uppgifter på banden ska kunna lämnas ut måste det stå klart att uppgifterna kan röjas utan fara för att Regeringskansliets verksamhet skadas.

Enligt bestämmelsens *andra stycke* är de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. sekretesslagen inte tillämpliga på sekretessen. Ett tillägg har gjorts av innebörd att sekretessen inte hindrar att uppgifter lämnas till riksdagen.

Den handlingssekretess som följer av bestämmelsen omfattar uppgifter i de allmänna handlingar som finns på banden.

9.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Den befintliga bestämmelsen om absolut sekretess för uppgifter i säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004 gäller till och med den 31 december 2007. Som framgår av avsnitt 6.2 föreslås att bestämmelsen, med vissa ändringar, ska gälla till utgången av juni 2011. En tidsbegränsning av en enstaka sekretessbestämmelse bör lagtekniskt åstadkommas genom att bestämmelsen upphävs i en särskild lag.

Sammanfattning av promemorian Sekretess för uppgifter på tsunamibanden (Ds 2007:26)

Prop. 2007/08:38
Bilaga 1

I promemorian analyseras säkerhetskopiornas rättsliga status mot bakgrund av regleringen i andra kapitlet tryckfrihetsförordningen (TF). Bedömningen är att säkerhetskopiorna i sig inte kan anses utgöra allmänna handlingar i TF:s mening. Den rättsliga statusen avseende varje enskild handling som finns på säkerhetskopiorna måste därför bedömas för sig. Säkerhetskopiorna innehåller både kopior av originalhandlingar inom Regeringskansliet som är allmänna handlingar och kopior av originalhandlingar som inte är allmänna. Kopiorna har samma rättsliga status som originalhandlingarna.

Av säkerhetsskäl föreslås att en sekretessbestämmelse av samma lydelse som den som riksdagen har beslutat ska gälla fr.o.m. den 1 januari 2008. Den handlingssekretess som följer av bestämmelsen kommer att omfatta de allmänna handlingar som finns på säkerhetskopiorna.

Lagförslaget i promemorian Sekretess för uppgifter på tsunamibanden (Ds 2007:26)

Prop. 2007/08:38
Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100) ska införas en ny paragraf, 5 kap. 11 §, av följande lydelse.

5 kap.

11 § Sekretess gäller för uppgift i de säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

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

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig
över promemorian Sekretess för uppgifter på
tsunamibanden (Ds 2007:26)

Prop. 2007/08:38
Bilaga 3

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Gävle tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Kronobergs län, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, SÄPO, Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Datainspektionen, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Journalistförbundet och Tidningsutgivarna.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹
dels att 5 kap 11 § ska ha följande lydelse,
dels att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (2007:645) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

11 §²

Sekretess gäller för uppgift i *de* säkerhetskopior i Regeringskansliets datasystem som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

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

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

Sekretess gäller för uppgift i säkerhetskopior *som har genererats* i Regeringskansliets datasystem *och* som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf. *Sekretessen hindrar dock inte att uppgift lämnas till riksdagen.*

Denna lag träder i kraft den 15 juli 2007 *och gäller till och med den 31 december 2007.*

Denna lag träder i kraft den 15 juli 2007.

Denna lag träder i kraft den 31 december 2007.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2007:645.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-10-16

Närvarande: Regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Sekretess för uppgifter på de s.k. tsunamibanden

Enligt en lagrådsremiss den 11 oktober 2007 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Ulrika Nydevik och kanslirådet Katrin Hollunger Wågner.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Den föreslagna sekretessbestämmelsen avser uppgifter i de säkerhetskopior som har bevarats ”med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004.” Härmed avses den s.k. tsunamikatastrofen vid jultid detta år. Bestämmelsens lydelse ger intrycket att denna var den enda naturkatastrof som inträffade år 2004 i Asien. Det undandrar sig Lagrådets bedömning om detta är riktigt eller inte. Från lagstiftningsteknisk synpunkt är det av intresse att notera att bestämmelsen endast omfattar uppgifter i vissa bestämda säkerhetskopior. I den löpande texten i remissen görs nästan endast bedömningar och uttalanden beträffande just dessa kopior. Utformningen är närmast av det slag som regeringen skulle kunna tänkas ge åt ett beslut med anledning av att någon begär att få ut de ifrågavarande handlingarna. Detta gäller särskilt det stora utrymme som ägnas åt frågan om banden är allmänna handlingar eller inte. Denna uppläggning av lagförslaget ger anledning att beakta om den föreslagna normen uppfyller det i motiven till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 203 f.) uppställda kravet på allmängiltighet. Som exempel på att en lag uppfyller kravet på generell utformning nämns i motiven att den avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller att den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. I det nu aktuella fallet är föremålet konkret angivet, och syftet med bestämmelsen är att sekretessbelägga uppgifterna i just detta föremål och inte uppgifter i andra liknande föremål, det vill säga andra säkerhetskopior. Lagrådet anser dock att kravet på allmängiltighet är uppfyllt såtillvida att den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig varje gång någon begär att få ut de ifrågavarande handlingarna. Bestämmelsen gäller med andra ord för alla och inte enbart för en viss eller vissa personer.

Regeringen klargör i remissen (s. 16) att dess uppfattning är att magnetband med säkerhetskopior aldrig kan anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening och därmed inte heller kan anses utgöra allmänna handlingar. Om någon skulle begära att få tillgång till de aktuella banden, kommer regeringen således att avslå denna begäran med hänvisning enbart till tryckfrihetsförordningen. Regeringen skulle således

aldrig behöva tillämpa den av riksdagen antagna provisoriska lagregeln i 5 kap. 11 § sekretesslagen (alltså den regel som regeringen med vissa småjusteringar nu föreslår skall permanentas). I remissen talas om att banden innehåller bl. a. allmänna handlingar och i så fall skulle dessa kunna sekretessbeläggas oavsett att de egentligen är offentliga. Möjligen kan regeln också anses ha viss betydelse för den tystnadsplikt som sekretesslagen uppställer. Vad gäller regeringens uppfattning i frågan om dylika magnetbands status enligt tryckfrihetsförordningen är att märka att regeringens beslut i frågor om handlingars utlämnande inte går att överklaga med den följd att regeringen inte riskerar att få sitt beslut underkastat någon domstolsprövning.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till sju i paragrafen angivna syften. I andra stycket föreskrivs bl.a. att begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i bestämmelse i en särskild lag, det vill säga sekretesslagen. Det råder inte något tvivel om att de ifrågavarande banden – t.o.m. kanske i huvudsak – innehåller sådana uppgifter som inte kan hemlighållas med stöd av de ovan nämnda sju punkterna. I praktiken är det inte alls ovanligt att handlingar innehåller ett mycket omfattande material och att en myndighet därför får göra en genomgång av handlingarna för att utvärdera vad som kan lämnas ut och vad som i stället är belagt med sekretess. Den föreslagna bestämmelsen skulle göra en sådan genomgång onödig, eftersom allt på banden skulle vara sekretessbelagt. En sådan bestämmelse kommer emellertid att stå i strid med 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, eftersom den ger möjlighet att hemlighålla sådana uppgifter som inte omfattas av nämnda paragraf. Bestämmelsen föreslås skola placeras i ett kapitel med rubriken ”Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott”. Det finns en antydning i remissen om att man velat förebygga terrorbrott eller andra brott mot rikets säkerhet genom bestämmelsen. Skälet till att detta syfte inte preciserats i lagtexten redovisas egentligen inte. Det skulle vara fullt möjligt att i lagtexten klart ange att sekretess gäller för uppgift som kan medföra fara för rikets säkerhet. Då skulle andra uppgifter på banden bli offentliga, om inte någon annan sekretessbestämmelse är tillämplig. Härigenom skulle man kunna uppnå viss överensstämmelse med 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

Den opreciserade lydelsen av den föreslagna paragrafen får också betydelse för den tystnadsplikt i det allmännas verksamhet som paragrafen kommer att innehålla. Det är ett rimligt krav att den offentligt anställda skall kunna läsa ut ur en sekretessbestämmelse vilka uppgifter hans tystnadsplikt omfattar. Denna möjlighet ger knappast den föreslagna sekretessbestämmelsen. Brott mot tystnadsplikt straffsanktioneras i 20 kap. 3 § brottsbalken och innefattar även oaktshetsbrottet.

Det väsentligaste i sammanhanget är att den föreslagna bestämmelsen sekretessbelägger även sådana uppgifter vilkas innehåll inte omfattas av uppräknningen i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och därför blir grundlagsstridig. Särskilt allvarligt är att förslaget innebär att den nya regeln blir permanent och skall omfatta en sekretesstid om hela 70 år. I remissen uttalas på flera ställen att osäkerhet råder om rättsläget och att en utredning därför skall tillkallas. Om nu regeringens förslag antas av

riksdagen, har i själva verket en principiell lösning på problemet anvisats. Det är dock knappast någon framkomlig väg att sekretessbelägga varje enskild säkerhetskopiering när så bedöms erforderligt. Om säkerhetskopior överlag, alltså inte enbart de så kallade tsunamibanderna, skall skyddas från insyn, talar allt för att detta måste ske genom ändringar av reglerna om begreppet allmän handling i tryckfrihetsförordningen. Detta kräver dock en grundlagsändring som kan genomföras först i samband med nästkommande riksdagsval. Riksdagen iakttog en berättigad försiktighet när den beslutade att den ifrågavarande sekretessregeln skulle tidsbegränsas.

Lagrådet avstyrker förslaget.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 november 2007.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar proposition 2007/08:38.