

# Kommittédirektiv



Integritet, effektivitet och öppenhet  
i en modern e-förvaltning

Dir.  
2011:86

---

Beslut vid regeringssammanträde den 6 oktober 2011

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över den s.k. registerlagstiftningen och vissa därmed sammanhängande frågor i syfte att skapa rättsliga förutsättningar för en mer effektiv e-förvaltning, där såväl den enskildes rätt till personlig integritet som allmänhetens berättigade anspråk på insyn i den offentliga verksamheten tillgodoses. Utredaren ska bl.a.

- överväga om definitionen av begreppet ”allmän handling” i tryckfrihetsförordningen (TF) är lämpligt utformad när det gäller sådana uppgifter som en myndighet har tillgång till genom s.k. direktåtkomst hos en annan myndighet eller genom liknande former av elektroniskt utlämnande och, om utredaren anser att definitionen bör ändras, lämna förslag till ändring av denna,
- överväga om det finns skäl att i registerförfattningar bibehålla åtskillnaden mellan olika former av elektroniskt utlämnande,
- göra en översiktlig inventering av registerförfattningarna och närmare analysera hur dessa fungerar inom tre olika verksamhetsområden,
- med beaktande av utvecklingen inom EU och Europarådet utarbeta en generell modell för reglering av registerfrågor och, med modellen som mall, lämna konkreta förslag till registerförfattningar inom de tre verksamhetsområdena, och

- överväga vilka typer av allmänna handlingar inom de tre verksamhetsområdena som den eller de aktuella myndigheterna ska ha skyldighet att lämna ut elektroniskt och lämna de förslag som dessa överväganden föranleder.

Förslagen ska syfta till att regleringen i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) samt registerregleringen tillsammans inom respektive område ska utgöra en tydligare och mer lättillämpad helhet.

De delar av uppdraget som avser frågan om definitionen av ”allmän handling” bör ändras respektive om det finns skäl att i registerförfattningarna även fortsättningsvis bibehålla åtskillnaden mellan olika former av elektroniskt utlämnande, ska redovisas i ett delbetänkande senast den 1 december 2012. I den förstnämnda delen ska utredaren samråda med en parlamentarisk referensgrupp. Regeringen kommer, efter att ha inhämtat synpunkter från utredaren, att i tilläggsdirektiv precisera inom vilka tre verksamhetsområden som utredaren ska lämna förslag till registerförfattningar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2014.

## **Bakgrund**

I princip all framställning av information hos myndigheterna sker numera på elektronisk väg. Myndigheterna tar dessutom i allt större utsträckning emot information genom elektronisk kommunikation. Härtill kommer att handlingar till stor del även lagras elektroniskt. När myndigheter ska utbyta uppgifter är det därför i stor utsträckning önskvärt att uppgiftslämnandet sker med hjälp av modern informationsteknik. Utökad elektronisk informationsöverföring mellan myndigheter effektiviserar beslutsprocesserna och medför fördelar för enskilda, eftersom insamlandet av korrekta och aktuella uppgifter underlättas och snabbare besked kan ges. Elektronisk informationsöverföring är också ekonomiskt effektiv i förhållande till uppgiftslämnande på annat sätt, t.ex. per telefon eller fax. Samtidigt är det av central betydelse att integritetsaspekterna beaktas.

Regeringen bedriver ett omfattande förvaltningspolitiskt reformarbete som bl.a. syftar till att effektivisera förvaltningen och förenkla mötet med medborgare och företag genom elektronisk förvaltning (prop. 2009/10:175 s. 25). I januari 2008 fastställde regeringen en handlingsplan för elektronisk förvaltning (Fi2008/491). I handlingsplanen anges som övergripande mål för e-förvaltningen att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att fullgöra sina skyldigheter samt att ta del av förvaltningens service. Detta övergripande mål ska uppnås med hjälp av insatser inom fyra olika områden. Ett av de insatsområden som identifieras i handlingsplanen är regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering.

För att stärka utvecklingen av e-förvaltningen och skapa goda förutsättningar för myndighetsövergripande samordning inrättade regeringen i mars 2009 en delegation för e-förvaltning (dir. 2009:19). E-delegationen ska bl.a. koordinera de statliga myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt och följa upp deras effekter.

Nästan varje gång elektronisk informationsöverföring mellan myndigheter ska införas, ändras eller utökas måste ändringar göras i de aktuella registerförfattningarna. Vidare måste komplicerade överväganden göras enligt offentlighets- och sekretesslagen, och även den lagen kan behöva ändras. Om de grundläggande reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen samt den principiella uppbyggnaden av registerförfattningarna inte är anpassade till varandra – utifrån de olika intressen dessa bestämmelser avser att skydda – blir det svårt att i ett enskilt lagstiftningsärende om elektronisk informationsöverföring mellan två eller flera myndigheter hitta en lösning som är tillfredsställande från integritets-, effektivitets- och öppenhetssynpunkt.

För att ytterligare kunna effektivisera förvaltningen med hjälp av modern informationsteknik är det därför viktigt dels att respektive regelverk är väl genomtänkt och så enkelt som möjligt att tillämpa, dels att dessa regelverk är förenliga med varandra. Mot denna bakgrund finns det behov av att göra en samlad översyn av dessa regelverk i relevanta delar. Med

hänsyn till regelverkens komplexa natur och till att såväl Europarådet som EU ser över sina respektive dataskyddsregler lämnas inledningsvis en redogörelse för Sveriges internationella åtaganden och gällande svensk rätt på de aktuella områdena.

## **Internationella åtaganden**

### *Europarådets dataskyddskonvention*

De dataskyddsregler som antagits inom ramen för Europarådet finns i första hand i den europeiska konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (CETS 108), den s.k. dataskyddskonventionen, och dess tilläggsprotokoll. Konventionen kompletteras av ett antal av ministerkommittén antagna rekommendationer om hur personuppgifter bör behandlas inom olika områden. Sverige har, i likhet med övriga medlemsstater i EU, anslutit sig till dataskyddskonventionen. Under 2010 har Europarådet inlett en översyn av denna konvention.

### *EU:s dataskyddsreglering och det svenska genomförandet*

Inom den f.d. första pelaren inom EU, som bl.a. innefattar den inre marknaden, preciseras och stärks Europarådets dataskyddskonvention genom Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet. Syftet med dataskyddsdirektivet är dels att garantera en hög skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter, dels att denna skyddsnivå ska vara likvärdig i alla medlemsstater så att staterna inte ska kunna hindra det fria flödet av personuppgifter inom EU med hänvisning till sina respektive dataskyddsregleringar. Inom den f.d. tredje pelaren, som innefattar det polisiära och straffrättsliga samarbetet, gäller rambeslut 2008/977/RIF om skydd av

personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, det s.k. dataskyddsrambeslutet.

Dataskyddsdirektivet är införlivat i den nationella lagstiftningen genom personuppgiftslagen (1998:204). Denna lag innehåller generella regler som, med vissa undantag, ska tillämpas i hela samhället av både myndigheter och enskilda. Den är dock subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Behov av undantag och preciseringar på olika områden kan därmed tillgodoses genom särreglering i s.k. registerförfattningar. En sådan särreglering får dock inte stå i strid med dataskyddskonventionen, dataskyddsdirektivet eller dataskyddsrambeslutet. Möjligheten att i en registerförfattning föreskriva särskilda bestämmelser för en viss typ av verksamhet har utnyttjats flitigt i den nationella lagstiftningen och det finns uppskattningsvis ca 200 registerförfattningar, t.ex. polisdatalagen (2010:361) och patientdatalagen (2008:355).

Frågan om hur dataskyddsrambeslutet ska genomföras i Sverige har utretts av en särskild utredare (dir. 2010:17). Denne har lämnat förslag till genomförande i delbetänkandet Data-skydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete (SOU 2011:20). Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

#### *En översyn av EU:s dataskyddsreglering*

Genom Lissabonfördraget har det skett vissa förändringar av betydelse för dataskyddsregleringen inom EU. Den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter regleras i artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken har gjorts rättsligt bindande. I artikel 16 i fördraget om EU:s funktionssätt anges vidare att Europaparlamentet och rådet – i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet – ska fastställa bestämmelser om skydd för enskilda personer vid behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och byråer och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om den fria rörligheten för sådana uppgifter. Denna bestämmelse ger således en rättslig grund för reglering av personuppgiftsskydd i alla verksamheter som omfattas av EU-rätten.

EU-kommissionen har i ett meddelande, ”Ett samlat grepp på skyddet av personuppgifter i Europeiska unionen” (KOM [2010] 609), aviserat en strategi för en översyn av EU:s dataskyddsreglering. I meddelandet konstateras att den teknologiska utvecklingen och globaliseringen har medfört att det finns skäl att se över EU:s dataskyddsregelverk för att se till att det fortfarande erbjuder ett tillräckligt skydd. Vidare konstaterar kommissionen att många intressenter har framfört att det – trots den EU-rättsliga regleringen – fortfarande finns skillnader på nationell nivå som utgör ett hinder mot den inre marknaden. Kommissionen betonar därför behovet av ytterligare harmonisering. Kommissionen framhåller också behovet av ett heltäckande dataskyddsregelverk som, till skillnad från dataskyddsdirektivet, även omfattar den f.d. tredje pelaren. I meddelandet anges att kommissionen kommer att lägga fram förslag till lagstiftning rörande den övergripande rättsliga ramen för personuppgiftsskydd under 2011.

### **Gällande nationell rätt**

#### *Den svenska grundlagsregleringen avseende skydd för personuppgifter*

Tidigare har det i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen (RF) föreskrivits att varje medborgare, i den utsträckning som närmare anges i lag, ska skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelsen utgjorde inte något individuellt rättighetskydd för enskilda, utan innebar endast att lagstiftaren var skyldig att i lag upprätthålla någon form av integritetsskydd i fråga om automatiserad behandling av personuppgifter.

Den 1 januari 2011 ersattes nämnda bestämmelse av en ny bestämmelse i 2 kap. 6 § andra stycket RF, enligt vilken var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes

personliga förhållanden. Begränsningar av denna fri- och rättighet får dock enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 RF under vissa förutsättningar göras i lag. I en övergångsbestämmelse anges att äldre föreskrifter som innebär betydande intrång i den personliga integriteten behåller sin giltighet, dock längst t.o.m. den 31 december 2015. Grundlagsändringen medför bl.a. att viss personuppgiftsbehandling som för närvarande regleras i förordning i framtiden måste regleras i lag.

### *Offentlighetsprincipen*

Allmänhetens möjlighet till insyn i den offentliga förvaltningen är av avgörande betydelse för en väl fungerande demokrati. Sedan 1766 har denna grundläggande rättighet – offentlighetsprincipen – varit reglerad i den svenska grundlagen. 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 ofta i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF.

Med *handling* förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF framställningar i skrift eller bild som kan uppfattas utan tekniskt hjälpmedel, dvs. handlingar i traditionell form. Med handling förstås därutöver upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. För att det ska finnas en rätt att ta del av en handling hos en myndighet krävs för det första att handlingen *förvaras* hos myndigheten. För det andra krävs att handlingen har nått ett sådant stadium i handläggningen att den är att betrakta som *allmän*. En handling måste därför antingen vara *inkommen* till eller *upprättad* hos myndigheten för att en rätt till insyn ska föreligga (2 kap. 6 och 7 §§ TF).

Den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att göra detta på två olika sätt. Personen i fråga kan antingen avgiftsfritt ta del av handlingen genom att myndigheten tillhandahåller den

på stället (2 kap. 12 § TF) eller 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.).

#### *Potentiella handlingar och färdiga elektroniska handlingar*

Som nämns ovan kan endast de handlingar som förvaras hos myndigheten omfattas av handlingsoffentlighet. En upptagning anses enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF *förvarad* hos myndigheten 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. För att närmare kunna avgöra om en upptagning för automatiserad behandling är tillgänglig för myndigheten brukar en uppdelning göras mellan potentiella (elektroniska) handlingar och färdiga elektroniska handlingar.

En *potentiell handling*, dvs. en sammanställning av uppgifter som en myndighet har tekniska möjligheter att göra, är enligt 2 kap. 3 § andra stycket sista meningen TF *förvarad* hos myndigheten om denna kan göra sammanställningen tillgänglig med "rutinbetonade åtgärder" (prop. 1975/76:160 s. 90). En sådan sammanställning anses dock inte vara *förvarad* hos myndigheten i tryckfrihetsförordningens mening om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Detta framgår av den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF. Med personuppgifter avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Om myndigheten sålunda saknar befogenhet att ta fram vissa upplysningar ur t.ex. ett personregister är dessa upplysningar inte allmänna handlingar hos myndigheten. Syftet med begränsningsregeln är att hindra allmänheten från att kunna göra anspråk på att få ta del av information hos myndigheten som myndigheten själv, av hänsyn till



enskildas personliga integritet, är förhindrad att använda sig av. Begränsningsregeln gäller alltså även om sammanställningen kan tas fram med rutinbetonade åtgärder.

En *färdig elektronisk handling*, vilken är tillgänglig för myndigheten i uppfattbar form med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar, t.ex. en PDF-fil eller ett e-postmeddelande, anses förvarad hos myndigheten trots att det kan krävas mer än rutinbetonade åtgärder för att göra handlingen tillgänglig (prop. 2001/02:70 s. 20 f.). Färdiga elektroniska handlingar omfattas inte heller av begränsningsregeln.

En upptagning anses *inkommen* till en myndighet när den gjorts tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF, dvs. 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).

### *Begränsningsregelns närmare innebörd*

Begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF innebär att dataskyddsbestämmelser i lag eller förordning får betydelse för hur omfattande begreppet ”allmän handling” är i praktiken.

Enligt dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (9 § första stycket c personuppgiftslagen). Enligt den s.k. finalitetsprincipen får en personuppgift inte behandlas för ett ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgiften samlades in (9 § första stycket d). I förarbetena till personuppgiftslagen har dock uttalats att en myndighets utlämnande av personuppgifter med stöd av offentlighetsprincipen inte kan anses oförenligt med de ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen samlades in (prop. 1997/98:44 s. 44). Regler om s.k. ändamålsbegränsningar, dvs. bestämmelser i registerförfattningar om för vilka ändamål myndigheten får behandla uppgifterna, anses inte heller inskränka myndighetens skyldighet enligt offentlighetsprincipen att sammanställa personuppgifter (prop. 2007/08:126 s. 120 f. och prop. 2007/08:160 s. 66 f.). Sistnämnda ställningstagande har-

monierar väl med det s.k. efterfrågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket TF, av vilket det följer att en myndighet inte får fråga någon som begär ut en allmän handling vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran, i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna göra en sekretessprövning.

Så kallade sökbegränsningar, dvs. förbud i lag eller förordning mot att söka fram uppgifter eller göra sammanställningar med hjälp av vissa sökord, är dock i vissa fall avgörande för vilka sammanställningar som utgör allmänna handlingar. Det står nämligen klart att om den myndighet som förvarar en upptagning för automatiserad behandling under inga omständigheter får göra sammanställningar av uppgifter ur upptagningen med hjälp av vissa sökord har inte heller allmänheten rätt att ta del av en sådan sammanställning. Vissa sökbegränsningar som inte är absoluta utan tillåter sökning under särskilt angivna förutsättningar har dock ansetts sakna betydelse för frågan om sammanställningen utgör en allmän handling (se 3 kap. 6–7 §§ polisdatalagen [2010:361] och prop. 2009/10:85 s. 154 f., jfr prop. 2001/02:70 s. 23).

### *Sekretess*

Rätten att ta del av en allmän handling gäller inte utan undantag. Denna rätt får dock begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF uppräknade intressen. Sådan begränsning ska anges i en särskild lag. Den lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen. I denna lag finns bestämmelser om sekretess som syftar till att skydda såväl allmänna som enskilda intressen.

Enligt 8 kap. 1 och 2 §§ OSL gäller sekretess inte bara i förhållande till allmänheten, utan också mellan myndigheter samt mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller dock även sekretessbrytande regler. Som exempel kan nämnas 10 kap. 28 § första stycket OSL, som anger att sekretess inte hindrar att

uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

*Förhållandet mellan bestämmelser om direktåtkomst och sekretessbrytande regler*

Bestämmelser om direktåtkomst i registerförfattningar brukar formuleras så att en myndighet har rätt att få ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos en annan myndighet. Sådana bestämmelser innebär dock bara att lagstiftaren eller regeringen ger den utlämnande myndigheten rätt att bevilja den mottagande myndigheten direktåtkomst till de nämnda uppgifterna, om den utlämnande myndigheten bedömer att säkerhetsfrågor m.m. kan lösas på ett tillfredsställande sätt.

Bestämmelser om direktåtkomst anses inte ha en sekretessbrytande effekt enligt offentlighets- och sekretesslagen (se t.ex. prop. 2004/05:164 s. 83). Det beror på att bestämmelser om direktåtkomst har en annan funktion än de sekretessbrytande reglerna. Sekretessbrytande regler anger i vilken mån sekretessbelagda uppgifter överhuvudtaget får lämnas från en myndighet till en annan. Bestämmelser om direktåtkomst tar sikte på formen för utlämnandet. På grund av de sammanställningsmöjligheter och möjligheter till spridning av uppgifter som en automatiserad behandling erbjuder anses det vara mer känsligt från integritetssynpunkt att lämna ut uppgifter elektroniskt än på papper. En myndighet kan således enligt en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ha skyldighet att lämna ut vissa uppgifter till en annan myndighet, men den mottagande myndigheten kanske bara har rätt att ha direktåtkomst till vissa av dessa uppgifter. Om tanken är att en myndighet ska få ha direktåtkomst till uppgifter som omfattas av sekretess hos en annan myndighet måste bestämmelsen om direktåtkomst kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse.

Det är vanligt att registerförfattningar stadgar att en myndighet får ha direktåtkomst till vissa angivna typer av uppgifter hos en annan myndighet beträffande personer *som är aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten*. Detta innebär att myndigheten bara får *söka* efter uppgifter om en person efter

det att personen har blivit aktuell i ett ärende hos myndigheten. Rent tekniskt måste dock myndigheten ha möjlighet att ta del av sådana uppgifter beträffande *alla* personer som är registrerade hos den utlämnande myndigheten, eftersom den mottagande myndigheten inte i förväg kan veta vilka personer som kan komma att bli aktuella i ärenden hos myndigheten. Med hänsyn härtill har tolkningen av begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF behandlats i flera lagstiftningsärenden rörande elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. Det har då konstaterats att som huvudregel blir sådan överskottsinformation som en myndighet rent tekniskt har tillgång till hos en annan myndighet i samband med direktåtkomst att betrakta som en allmän handling hos den mottagande myndigheten, även om den mottagande myndigheten enligt den tillämpliga registerförfattningen vid ett givet tillfälle inte har rätt att behandla uppgifterna för egen del. Det sagda gäller dock inte uppgifter som omfattas av ett absolut s.k. sökförbud enligt den aktuella registerförfattningen (prop. 2007/08:126 s. 120 f. och prop. 2007/08:160 s. 66 f.). De sekretessbrytande regler som ska möjliggöra uppgiftsutbytet måste bl.a. av detta skäl normalt omfatta även sådan överskottsinformation som den utlämnande myndigheten rent tekniskt gör tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst (prop. 2007/08:160 s. 70 f.). Sådana sekretessbrytande bestämmelser har således ett relativt omfattande tillämpningsområde.

De sekretessbrytande bestämmelserna kan kompletteras av andra bestämmelser som innebär ett integritetsskydd för den enskilde. Bestämmelser om direktåtkomst som anger att handläggarna hos den mottagande myndigheten bara får ta del av uppgifter som avses i de sekretessbrytande bestämmelserna beträffande personer som är aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten utgör ett sådant skydd. Den tekniska utvecklingen har även lett till att det numera är möjligt att inom den mottagande myndigheten införa tekniska spärrar mellan teknikavdelningen och handläggarna som t.ex. medför att en handläggare inte bara är rättsligt utan även tekniskt förhindrad att söka på andra personer än sådana som är aktuella hos myndigheten. Integritetsskyddande bestämmelser i den motta-

gande myndighetens registerförfattning och i personuppgiftslagen om säkerhet m.m. samt bestämmelsen om överföring av sekretess i 11 kap. 4 § OSL (se närmare nedan) utgör också ett integritetsskydd.

På grund av att sekretessbrytande regler som införs med anledning av direktåtkomst har en så vid utformning har regeringen anfört att en mottagande myndighet i sin arbetsordning bör ange vilka personer som för vilka syften har behörighet att för myndighetens räkning ta del av de uppgifter som anges i de sekretessbrytande bestämmelserna. Sådana föreskrifter fyller beträffande utlämnande via telefon eller brev samma integritetsskyddande funktion som ovan beskrivna bestämmelser om direktåtkomst gör när det gäller elektroniskt inhämtande av information (prop. 2007/08:160 s. 72). I ett senare lagstiftningsärende har regeringen anfört att integritetsskyddet blir ännu starkare om det på lag- eller förordningsnivå i stället tas in två olika typer av sekretessbrytande bestämmelser, dels en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på uppgiftslämnande i enskilda fall och som kan användas vid utlämnande av uppgifter t.ex. via telefon eller mejl, dels en vidare sekretessbrytande bestämmelse som bara gäller vid direktåtkomst. Den förra typen av sekretessbrytande regel kan behövas t.ex. om det på grund av tekniska problem tillfälligt inte går att använda sig av direktåtkomst (prop. 2010/11:78 s. 21).

#### *Förhållandet mellan direktåtkomst, begreppet allmän handling och sekretessbestämmelser*

Eftersom huvudregeln är att s.k. överskottsinformation som blir tekniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst blir allmän handling hos den mottagande myndigheten, kan allmänheten begära att få ta del av uppgifter hos den mottagande myndigheten även i situationer när den mottagande myndigheten av integritetsskäl bör vara förhindrad att ens titta på uppgifterna i fråga. En sådan situation förutsågs i samband med antagandet av patientdatalagen. Vid sammanhållen journalföring mellan flera olika vårdgivare får en vårdgivare enligt patientdatalagen inte ta del av uppgifter som andra

vårdgivare lagt in i systemet om inte patienten samtycker till det. Eftersom uppgifter som är tekniskt tillgängliga hos en vårdgivare som huvudregel är en allmän handling där kan dock enskilda begära att få ut dem där, oaktat att vårdgivaren inte har rätt att titta på uppgifterna enligt patientdatalagen. Med anledning av att en sekretessprövning normalt kräver att befattningshavare granskar den handling som begärs ut föreslogs i lagstiftningsärendet en ny sekretessbestämmelse av innebörd att det gäller absolut sekretess för uppgifter som en vårdgivare har teknisk tillgång till, men som vårdgivaren inte har rätt att titta på enligt patientdatalagen. Denna konstruktion innebär att hälso- och sjukvårdspersonalen vid begäran om utfående av sådana uppgifter inte behöver ta del av de begärda uppgifterna för att kunna avgöra sekretessfrågan (25 kap. 2 § OSL och prop. 2007/08:126 s. 126 f.).

Eftersom det inte alltid finns sekretessbestämmelser som hos en mottagande myndighet är tillämpliga på sådan överskottsinformation som myndigheten får teknisk tillgång till vid direktåtkomst har det, för det fall uppgifterna omfattas av sekretess hos den utlämnande myndigheten, införts en bestämmelse om överföring av sekretess vid direktåtkomst (11 kap. 4 § OSL, prop. 2007/08:160 s. 72 f.). Sistnämnda bestämmelse kompletteras av en undantagsbestämmelse i 11 kap. 8 § OSL. Undantagsbestämmelsen stadgar att sekretess som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten, s.k. primär sekretess, har företräde framför överförd sekretess och det oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den överförda sekretessen. Även uttryckliga undantag från den primära sekretessbestämmelsens tillämpningsområde har företräde framför den överförda sekretessen. Med hänsyn till denna undantagsbestämmelse gjordes i propositionen bedömningen att bestämmelsen om överföring av sekretess vid direktåtkomst inte rubbade den grundläggande principen i sekretesslagstiftningen att sekretessbehovet alltid ska vägas mot insynsintresset samt att denna avvägning kan utfalla på skilda sätt hos olika myndigheter och inom olika områden (prop. 2007/08:160 s. 34 och 75 f.). Denna princip innebär således att en och samma uppgift

kan vara hemlig hos den utlämnande myndigheten och offentlig hos den mottagande myndigheten.

Om uppgifterna har ett svagare sekretesskydd hos den mottagande myndigheten än hos den utlämnande myndigheten kan dock undantagsregeln i 11 kap. 8 § OSL, beroende på hur sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten är konstruerat, i vissa fall medföra att stora delar av den utlämnande myndighetens databas får ett mycket svagare sekretesskydd hos den mottagande myndigheten, trots att detta svagare skydd är motiverat bara beträffande de uppgifter som faktiskt används i den mottagande myndighetens verksamhet. Detta är inte lämpligt från integritetssynpunkt. I en sådan situation måste ytterligare överväganden göras för att åstadkomma ett skydd för sådan överskottsinformation som i och för sig är tekniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten men som denna inte använder i sin verksamhet (prop. 2007/08:160 s. 95).

#### *Elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar till allmänheten*

Som nämns tidigare följer av det s.k. utskriftsundantaget i tryckfrihetsförordningen 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 (2 kap. 13 § TF). Bestämmelsen syftar till att minimera riskerna för otillbörliga integritetsintrång. Av förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. framgår att en handling får skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form, om det är lämpligt (10 §).

E-offentlighetskommittén fick i uppdrag att överväga om det i dåvarande sekretesslagen (1980:100) 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. I betänkandet Allmänna handlingar i elektronisk form (SOU 2010:4) anförde kommittén att en utgångspunkt för kommitténs överväganden är att 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. Kommittén ansåg dock att en sådan skyldighet inte kan införas förrän en grundlig genomgång och bearbetning har genomförts av samtliga registerförfattningar (s. 306 f.).

## Uppdraget

### *Bör definitionen av begreppet "allmän handling" ändras?*

Som framgår ovan innebär den nuvarande regleringen i tryckfrihetsförordningen att s.k. överskottsinformation som blir tekniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst som huvudregel blir allmän handling hos den myndigheten. Frågan är om de skillnader som finns mellan den utlämnande myndighetens och den mottagande myndighetens hantering av de berörda uppgifterna gör att det finns skäl att ändra denna ordning.

Skälet till att enskilda har rätt att ta del av potentiella allmänna handlingar är att det anses följa av den s.k. likställighetsprincipen att enskilda bör ha samma möjligheter som aktuell myndighet att ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling (prop. 1975/76:160 s. 90). Begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tredje stycket TF utgör således ett uttryck för likställighetsprincipen.

När en myndighet har samlat in personuppgifter för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål enligt personuppgiftslagen och tillämplig registerförfattning, saknar frågan om för vilka ändamål myndigheten sedan får behandla uppgifterna relevans för enskildas rätt att begära ut sammanställningar av uppgifterna. När en annan myndighet därefter ges direktåtkomst till vissa av dessa uppgifter, måste den mottagande myndigheten, på det sätt som har beskrivits ovan, ofta rent tekniskt få tillgång till fler uppgifter än vad rätten till direktåtkomst avser. Uppgifter som genom direktåtkomst har överförts till den mottagande myndigheten i ett enskilt fall, t.ex.



i ett ärende, anses insamlade hos den mottagande myndigheten enligt personuppgiftslagen och tillämplig registerförfattning. Överskottsinformation som den mottagande myndigheten rent tekniskt har tillgång till i samband med direktåtkomst, dvs. sådana uppgifter som den mottagande myndigheten vid det aktuella tillfället inte har rätt att behandla enligt den tillämpliga registerförfattningen eftersom myndigheten inte har några ärenden rörande dessa personer, anses däremot inte insamlad i personuppgiftslagens mening hos den mottagande myndigheten. Detsamma gäller uppgifter som visserligen avser personer som är aktuella i ärenden hos myndigheten, men där uppgifterna ännu inte faktiskt har överförts till verksamheten.

Eftersom likställighetsprincipen utgör skälet för enskildas rätt att ta del av potentiella allmänna handlingar, kan det ifrågasättas om uppgifter som den mottagande myndigheten vid ett givet tillfälle inte har rätt att ta del av och som inte heller kan anses insamlade hos den myndigheten enligt personuppgiftslagen och tillämplig registerförfattning ska anses förvarade hos den myndigheten och därmed utgöra inkomna allmänna handlingar hos den myndigheten. Vidare medför i regel inte det faktum att s.k. överskottsinformation utgör allmän handling hos den mottagande myndigheten någon utökad insyn för allmänheten, eftersom överskottsinformationen enligt en komplicerad reglering i offentlighets- och sekretesslagen ofta omfattas av en minst lika stark sekretess hos den mottagande myndigheten som hos den utlämnande myndigheten.

Mot den angivna bakgrunden bör utredaren överväga om överskottsinformation i form av färdiga eller potentiella elektroniska handlingar som i samband med elektroniskt informationsutbyte enbart av tekniska skäl görs tillgänglig för den mottagande myndigheten, även i fortsättningen bör anses utgöra allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten eller om det finns skäl att ändra definitionen av begreppet allmän handling i detta avseende.

För det fall utredaren finner att tryckfrihetsförordningen bör ändras ska utredaren lämna författningsförslag samt förslag till konsekvensändringar i offentlighets- och sekretesslagen. Förhållandet mellan tystnadsplikten (3 kap. 1 § OSL) och de

möjligheter som finns att införa tekniska spärrar, kryptering m.m. beträffande både personalen hos den mottagande myndighetens teknikavdelning och handläggarna hos den myndigheten ska särskilt beaktas.

Om utredaren finner att grundlagen inte bör ändras ska utredaren utvärdera om de bestämmelser som förts in i offentlighets- och sekretesslagen med anledning av den nuvarande ordningen (11 kap. 4 § och 25 kap. 2 § OSL) har en lämplig utformning eller om de bör justeras samt, om så anses vara fallet, lämna författningsförslag.

*Bör åtskillnaden mellan olika former av elektroniskt utlämnande bibehållas?*

Uppgifter kan lämnas ut elektroniskt även på andra sätt än genom direktåtkomst. I registerförfattningarna brukar begreppet ”utlämnande på medium för automatiserad behandling” användas.

Med direktåtkomst menas vanligtvis att någon har direkt tillgång till någons databaser eller register och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i databasen eller registret. Begreppet brukar också anses innefatta att den som är ansvarig för databasen eller registret inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av (prop. 2004/05:164 s. 83). Från integritetsynpunkt har det därför ansetts angeläget att frågor om tillgång till uppgifter genom direktåtkomst särskilt regleras i registerlagstiftningen (prop. 2000/01:129 s. 74, prop. 2001/02:144 s. 35 f. och prop. 2005/06:52 s. 8).

Med begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling avses i nuvarande författningar utlämnande av uppgifter i elektronisk form på en rad olika sätt, t.ex. genom användning av e-post, genom utlämnande på USB-minne eller genom automatiserad överföring med tidsfördröjning från ett datorsystem till ett annat (prop. 2007/08:160 s. 58). Att utlämnande sker på medium för automatiserad behandling innebär i regel att informationen lämnas ut i elektronisk form på ett

sådant sätt att mottagaren kan bearbeta informationen (prop. 2002/03:135 s. 97 och prop. 2004/05:164 s. 82).

Den tekniska utvecklingen har inneburit att det numera finns betydligt fler sätt att överföra uppgifter elektroniskt än tidigare och nya åtkomstmetoder tillkommer alltjämt. Detta har medfört att det uppfattas som oklart hur begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling ska tillämpas på modernare metoder för informationsutbyte. Gränsdragningsproblematiken illustreras bl.a. i en rapport som har tagits fram av E-delegationens expertgrupp för rättsliga frågor (Vägledning för direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling). De aktuella begreppen används inte heller på ett enhetligt sätt i de olika registerförfattningarna och utöver nu nämnda begrepp förekommer andra begrepp, t.ex. ”elektronisk åtkomst” (SOU 2010:4 s. 364 f.).

Mot den angivna bakgrunden ska utredaren analysera vilka effektivitetsvinster och integritetsrisker som är förknippade med olika former av elektroniskt informationsutbyte samt ta ställning till om det finns skäl att i registerförfattningarna upprätthålla en skillnad mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande eller om denna åtskillnad bör utmönstras. Om utredaren anser att en åtskillnad mellan olika former av elektroniskt utlämnande även i fortsättningen bör upprätthållas, ska denne lämna förslag på vilka begrepp som bör användas samt hur dessa bör definieras.

#### *En mall för registerförfattningar samt modellregleringar*

Flera utredningar, bl.a. 2005 års informationsutbytesutredning, Integritetsskyddskommittén, E-delegationen och E-offentlighetskommittén, har påtalat att registerförfattningarna behöver ses över. Den förstnämnda utredningen gjorde i betänkandet Utökat elektroniskt informationsutbyte (SOU 2007:45) den övergripande bedömningen att de befintliga 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. Integritetsskydds-

kommittén redovisade i sitt betänkande Skyddet för den personliga integriteten (SOU 2007:22) den sammanfattande analysen att skyddet för den personliga integriteten väsentligt skulle förbättras om registerförfattningarna utformades enhetligare, tydligare och mer i överensstämmelse med sekretesslagstiftningen. E-delegationen har anfört att de för närvarande ca 200 registerförfattningarna saknar en sinsemellan enhetlig struktur och 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 anser E-delegationen att det krävs att registerförfattningarna är samordnade, enhetliga och tydliga samt att regelkonflikter mellan registerförfattningarna och offentlighets- och sekretesslagen undanröjs (SOU 2009:86 s. 65 och SOU 2010:20 s. 17). Vidare har Datainspektionen sedan 2005 i sina årsredovisningar pekat på ett allt starkare behov av en översyn och ett samlat grepp när det gäller registerlagstiftningen inom statsförvaltningen. Även Riksrevisionen anser att registerförfattningarna bör ses över (RiR 2010:18 s. 64).

Regeringen anser, i likhet med nämnda utredningar samt Datainspektionen och Riksrevisionen, att registerförfattningarna bör ses över. Med hänsyn till det stora antalet författningar bör dock översynen ske etappvis.

Utredaren ska göra en översiktlig inventering av gällande registerförfattningar och inom tre olika verksamhetsområden närmare analysera hur dessa är uppbyggda och tillämpas. Vilka tre verksamhetsområden som särskilt ska analyseras kommer att anges av regeringen i tilläggsdirektiv, efter inhämtande av synpunkter från utredaren. Utredaren ska därefter utarbeta en generell modell för hur registerförfattningar bör struktureras, vilka begrepp som bör användas samt hur dessa begrepp bör definieras. Slutligen ska utredaren, med nämnda modell som mall, lämna konkreta förslag till registerförfattningar inom de tre verksamhetsområdena (s.k. modellregleringar).

Inom dessa tre områden ska utredaren även överväga vilka typer av allmänna handlingar som den eller de aktuella myndigheterna ska ha skyldighet att lämna ut elektroniskt samt lämna

förslag till hur denna skyldighet bör regleras. Utredaren ska särskilt överväga om skyldigheten bör regleras i offentlighets- och sekretesslagen och specificeras i en ny bilaga till lagen, eventuellt i form av hänvisningar till de berörda registerförfattningarna. I denna del ska utredaren beakta de begränsningar som kan finnas med anledning av internationella åtaganden, jfr SOU 2011:20 s. 286.

Journalistförbundet har i en framställan till regeringen (Ju2006/4517/L6) anfört att den omfattande registerregleringen medför att undersökningar av stora material försvåras eller omöjliggörs, vilket hotar medias möjligheter att granska hur makten utövas och förvaltas. Journalistförbundet anser bl.a. att bestämmelser om sökförbud och utlämnande på medium för automatiserad behandling begränsar möjligheterna till sådan granskning. Utredaren ska under arbetet belysa denna problematik och utforma sina förslag efter en avvägning mellan intresset av skydd för den personliga integriteten och intresset av insyn i myndigheternas verksamhet.

*Gäller sökbegränsningar som tar sikte på den utlämnande myndigheten även för den mottagande myndigheten?*

Som nämns tidigare innebär ett absolut sökförbud i en registerförfattning även en begränsning av vad som utgör allmän handling (2 kap. 3 § tredje stycket TF). Det står klart att ett sådant sökförbud i en registerförfattning har relevans för bedömningen av vilka sammanställningar av personuppgifter som anses utgöra allmänna handlingar hos den myndighet som registerförfattningen tar sikte på. Det är dock omdiskuterat vilken betydelse sökförbud i den utlämnande myndighetens registerförfattning har för bedömningen av frågan vilka sammanställningar av personuppgifter som utgör allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. I uppdraget ingår att ta ställning till vad som bör gälla i detta avseende.

*Regelkonflikter*

Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte upp-

giften är sekretessbelagd eller det skulle hindra ärendets behöriga gång. Denna skyldighet anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheterna enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223). Det har ifrågasatts om denna skyldighet står i strid med den s.k. finalitetsprincipen i dataskyddsdirektivet. Som nämns tidigare innebär denna princip att en personuppgift inte får behandlas för ett ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgiften samlades in. Offentlighets- och sekretesskommittén anförde emellertid i sitt huvudbetänkande (SOU 2003:99 s. 231 f.) att regering och riksdag redan vid personuppgiftslagens tillkomst tagit ställning till att bestämmelsen i dåvarande 15 kap. 5 § sekretesslagen (nuvarande 6 kap. 5 § OSL) inte strider mot dataskyddsdirektivet. Enligt kommittén ska således ett utlämnande av uppgifter till en annan myndighet anses vara förenligt med finalitetsprincipen om utlämnandet är tillåtet enligt sekretesslagen. Kommittén ansåg dock att det skulle kunna uppstå en normkollision mellan 15 kap. 5 § sekretesslagen och en registerförfattning, om ändamålsregleringen i den senare författningen är utformad så att den utesluter en tillämpning av finalitetsprincipen. I en sådan situation får enligt kommittén ändamålsregleringen i registerförfattningen anses utgöra *lex specialis* i förhållande till 15 kap. 5 § sekretesslagen och ett utlämnande av uppgifter i strid med ändamålsregleringen skulle därmed utgöra en otillåten behandling av uppgifterna. Enligt utredningen var det dock oklart om det fanns några registerförfattningar som på detta sätt uteslöt en tillämpning av finalitetsprincipen (s. 236 f.).

Såsom bl.a. Integritetsskyddskommittén har uppmärksammat förekommer det emellertid numera sådana uttömmande ändamålsregleringar som leder till att ett utlämnande av uppgifter mellan myndigheter som är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen är förbjudet enligt registerförfattningen (SOU 2007:22 s. 464 f.). Regeringen anser att utgångspunkten bör vara att ändamålsregleringar som utesluter en tillämpning av finalitetsprincipen inte ska förekomma. De förslag till registerförfattningar som utredaren lämnar ska även i övrigt harmoniera med tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen samt Sveriges internationella åtaganden.

En närliggande fråga har sin grund i det faktum att internationella avtal och sektorsspecifika EU-rättsakter ibland innehåller artiklar om att en myndighet bara får använda uppgifter som erhålls enligt avtalet respektive rättsakten för vissa angivna ändamål eller i viss verksamhet. Sådana bestämmelser kan avse även andra uppgifter än personuppgifter. I Sverige anses en sådan bestämmelse inte utgöra ett hinder mot utlämnande av uppgifter med stöd av offentlighetsprincipen. Däremot kan en sådan användningsbegränsning anses stå i konflikt med myndighetens skyldighet att överlämna uppgifter till andra myndigheter i enlighet med 6 kap. 5 § OSL. Någon generell tillämplig eller konsekvent genomförd lösning på sistnämnda typ av regelkonflikt finns för närvarande inte i lagstiftningen. I 9 kap. 2 § OSL ges visserligen en upplysning om att användningsbegränsningar genomförts i vissa andra författningar. Uppräkningen är dock inte heltäckande och det finns dessutom inte någon formell koppling mellan denna bestämmelse och 6 kap. 5 § OSL (jfr prop. 1990/91:131 s. 25). De författningar som avses i 9 kap. 2 § OSL utgör visserligen inte registerförfattningar. Den beskrivna frågeställningen har dock en sådan betydelse för uppgiftsutbytet mellan myndigheter att den ändå bör utredas i detta sammanhang. Utredaren ska därför överväga om 6 kap. 5 § OSL bör justeras så att den står i bättre överensstämmelse med förekomsten av nu nämnda användningsbegränsningar. Om utredaren finner att en sådan justering bör ske, ska författningsförslag lämnas.

### *Övrigt*

Utredaren är oförhindrad att ta upp andra frågor än de som nämns i direktiven, om utredaren anser att dessa behöver regleras för att utredaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

### **Genomförande av uppdraget**

Utredaren ska i ett delbetänkande redovisa sina ställningstaganden och eventuella förslag rörande dels tryckfrihetsförord-

ningens definition av begreppet ”allmän handling”, dels frågan om det finns skäl att i registerförfattningar även i fortsättningen upprätthålla en skillnad mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande. Regeringen kommer i tilläggsdirektiv, efter att ha inhämtat synpunkter från utredaren, att ange inom vilka tre verksamhetsområden som utredaren ska lämna konkreta förslag till registerförfattningar.

Under sitt arbete ska utredaren beakta den pågående översynen av såväl Europarådets som EU:s dataskyddsreglering. Utredaren ska hålla sig informerad om hur detta arbete fortskrider och hur det påverkar handlingsutrymmet när det gäller utformningen av den nationella lagstiftningen.

När det gäller frågan om definitionen av ”allmän handling” bör ändras ska utredaren samråda med en parlamentarisk referensgrupp.

Utredaren ska i uppdragets samtliga delar samråda med E-delegationen samt, i den utsträckning som utredaren finner det behövligt, med andra kommittéer och utredare som arbetar med närliggande frågeställningar. Utredaren ska också samråda med de fyra myndigheter som fått regeringens uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning, nämligen Skatteverket, Lantmäteriet, Transportstyrelsen och Bolagsverket (N2011/1368/ITP).

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Delbetänkandet ska redovisas senast den 1 december 2012. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2014.

(Justitiedepartementet)