

III Offentlighet och upphovsrätt

1 Våra utgångspunkter

1.1 Allmänna utgångspunkter

I våra direktiv anges att det finns fall där det kan antas att en handling som skyddas av upphovsrätt lämnas in till en myndighet endast i syfte att göra handlingen tillgänglig för allmänheten eller för att ge möjlighet att framställa exemplar av handlingen. Enligt direktiven finns det därför anledning att undersöka om det i något fall finns behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla handlingar som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk eller att begränsa rätten att få kopior av sådana handlingar.

Vårt uppdrag är alltså att undersöka om det i något fall finns behov av att begränsa möjligheterna till insyn i en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon närstående rättighet och – om så finnes vara fallet – föreslå en lösning som tillgodoser detta behov.

Vår utgångspunkt i utredningsarbetet är att största möjliga insyn i allmänna handlingar skall bevaras. Den upphovsrättsliga lagstiftningen skall i så liten utsträckning som möjligt tillåtas inskränka den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar. Vår strävan är att finna en lämplig avvägning mellan å ena sidan rätten till insyn i allmänna handlingar och å andra sidan upphovsmannens ensamrätt till upphovsrättsligt skyddade verk.

Vi skall samtidigt respektera de ramar som ges för det upphovsrättsliga skyddet genom Sveriges internationella åtaganden på det upphovsrättsliga området.

Vi har också följt det pågående förhandlingsarbetet inom EU om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt m.m. i informationsområdet.

1.2 Internationella överenskommelser

1.2.1 Inledning

Upphovsrätten är ett rättsområde med internationell prägel. Det finns en rad internationella överenskommelser genom vilka de anslutna länderna ger skydd åt varandras verk och prestationer. De mest centrala överenskommelserna är 1886 års Bernkonvention för skydd av litterära och konstnärliga verk (Bernkonventionen) och avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter inom världshandelsorganisationen WTO (TRIP:s-avtalet). Inom EU finns bl.a. ett direktiv om rättsligt skydd för datorprogram (91/250/EEG) och ett för databaser (96/9/EG). Inom EU pågår vidare utarbetandet av ett förslag till direktiv inom det upphovsrättsliga området, förslag till direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informations-samhället (KOM [99] 250 slutlig och [EG] nr 48/2000).

1.2.2 Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet

Den viktigaste konventionen på upphovsrättsområdet är Bernkonventionen. Till Bernkonvention är, förutom Sverige, närmare 140 länder anslutna. Bernkonventionen administreras av Världspanorganisationen för den intellektuella äganderätten (WIPO), som är Förenta nationernas fackorganisation för immaterialrätt. TRIP:s-avtalet är en annan viktig överenskommelse. Till TRIP:s-avtalet är mer än 130 länder anslutna, däribland Sverige. TRIP:s-avtalet innehåller dels en allmän förpliktelse för medlemsländerna att tillämpa Bernkonventionens bestämmelser om det upphovsrättsliga skyddet, dels specialregler om skydd för bl.a. datorprogram och databaser. Genom att TRIP:s-avtalet är tillkommet inom WTO gäller WTO:s tvistlösningsförfarande för immaterialrättsliga tvister på området för TRIP:s-avtalet.

Bernkonventionen föreskriver en skyldighet att utan formaliteter ge upphovsrättsligt skydd enligt vissa minimibestämmelser åt verk från samtliga andra konventionsländer. Dessa minimibestämmelser omfattar såväl ideella som ekonomiska rättigheter, bl.a. en ensamrätt att mångfaldiga ett verk och att utnyttja det för offentligt framförande. Bernkonventionen tillåter konventionsländerna att göra vissa inskränkningar i upphovsmannens ensamrätt till exemplarframställning bl.a. genom citaträtt, vissa utnyttjanden till förmån för undervisning och pressens

nyhetsförmedling samt vissa s.k. tvångslicenser med avseende på radioutsändningar.

Av särskild vikt för upphovsrättens relation till handlingsoffentligheten är att Bernkonventionen enligt art. 2.4 överlämnat åt konventionsländerna att själva bestämma om det skydd som skall tillkomma vissa typer av officiella dokument såsom officiella texter på lagstiftningens, förvaltningens och rättsskipningens område. Detta har för Sveriges del konkretiserats bl.a. genom att vissa allmänna handlingar inte omfattas av upphovsrätt och att vissa andra fritt får återges.

Den ovan angivna friheten för konventionsländerna att bestämma skyddsnivån för officiella dokument måste vägas mot i konventionen angivna generella restriktioner i fråga om konventionsländernas möjligheter att införa inskränkningar i nationell lag. Främst är det här art. 9.2 som är aktuell. Genom art. 9.2 har till upphovsmannens generella ensamrätt att mångfaldiga sitt verk anknutits en undantagsregel om att konventionsländerna visserligen får tillåta mångfaldigande utan upphovsmannens medgivanden, men endast för vissa särskilda fall och förutsatt att detta inte utgör intrång i det normala utnyttjandet av verket och inte heller oskäligt inkräktar på upphovsmannens legitima intressen. Denna bestämmelse i art. 9.2 kallas trestegsregeln och utgör en generell spärregel när inskränkningar i upphovsrätt övervägs av konventionsländerna.

Bestämmelserna i TRIP:s-avtalet innebär bl.a. att utländska rättighetshavare skall ges samma skydd som landets egna medborgare. Vidare anges att WTO-länderna skall uppfylla den skyddsnivå som föreskrivs i Bernkonventionen. Även i TRIP:s-avtalet finns en s.k. trestegsregel men med större räckvidd än i Bernkonventionen. TRIP:s-avtalets trestegsregel omfattar alla inskränkningar i upphovsmannens ensamrätt och inte endast inskränkningar i mångfaldiganderätten.

1.2.3 EG-direktiv

1.2.3.1 Rådets direktiv om rättsligt skydd för datorprogram (91/250/EEG)

EG:s råd antog den 14 maj 1991 ett direktiv angående harmonisering av det rättsliga skyddet för datorprogram. Syftet med direktivet var att eliminera de skillnader i programskydd som fanns

mellan medlemsländerna och att förbättra skyddet mot piratkopiering (prop. 1992/93:48 s. 109). Direktivet kom till som en följd av att rådet funnit att olikheter i rättsskyddet för datorprogram i medlemsländerna hade en direkt och negativ effekt på den gemensamma marknaden samt att dessa olikheter riskerade att bli större allteftersom medlemsstaterna införde ny lagstiftning på området

Genom Sveriges tillträde till EES-avalet den 1 januari 1994 och därmed förenade förpliktelser uppstod en skyldighet för Sverige att införliva datorprogramdirektivet i vår nationella rättsordning. Datorprogramdirektivet införlivades genom att vissa ändringar beträffande det upphovsrättsliga skyddet för datorprogram vidtogs i upphovsrättslagen (prop. 1992/93:48, bet. 1992/93:LU17, rskr. 1992/93:125, CELEX 391L0250).

Datorprogramdirektivet innehåller inte någon fullständig reglering av de frågor som kan aktualiseras när det gäller upphovsrättsligt skydd för datorprogram utan det är endast vissa för direktivets syften mer betydelsefulla frågor som regleras (prop. 1992/93:48 s. 110).

Direktivet slår i art. 1 fast att medlemsländerna skall tillhandahålla upphovsrättsligt skydd för datorprogram som litterära verk. I direktivets art. 2 anges vem och vad som skall åtnjuta upphovsrättsligt skydd.

I direktivets art. 4 anges de ensamrätter som skyddade personer kan förlita sig på för att kunna godkänna eller förbjuda vissa handlingar. Ensamrätterna är utformade som rätten att utföra eller ge tillstånd till 1. varaktig eller tillfällig, delvis eller fullständig återgivning av ett datorprogram på vilket sätt och i vilken form som helst, 2. översättning, anpassning, sammanställning och varje annan ändring av ett datorprogram samt återgivning av därav följande resultat, 3. alla former av spridning till allmänheten, inbegripet uthyrning av datorprogrammets original eller kopior av detta.

Av art. 5 och 6 följer de inskränkningar i ensamrätterna som rättighetshavaren skall tvingas acceptera. För det första skall den som lagligen förvärvat ett datorprogram, såvida inte annat är avtalat, kunna använda programmet i överensstämmelse med dess avsedda ändamål. Detta gäller även rättelse av fel i programmet. För det andra skall en behörig användare av datorprogram ha rätt att utan tillstånd framställa säkerhetskopior av programmet. För det tredje skall en behörig användare också ha rätt att utan tillstånd, inom ramen för tillåten användning, observera och prova dator-

programmets funktion i syfte att utröna bakomliggande idéer och principer. Slutligen skall en behörig användare ha en tvingande rätt att översätta och analysera programkod i den omfattning som behövs för att programmet skall kunna samverka med andra program.

1.2.3.2 Europaparlamentets och rådets direktiv om rättsligt skydd för databaser (96/9/EG)

Inom de flesta länderna i EU saknades tidigare skydd för sammanställningar av uppgifter. I Sverige har vi haft ett kompletterande skydd för de fall då en sammanställning av uppgifter inte uppnår verkshöjd och alltså inte omfattas av upphovsrätt, det s.k. katalogskyddet. Motsvarande typ av skydd har också funnits i Danmark och Finland men inte i några andra medlemsstater i EU. I de flesta stater har krävts att sammanställningen bygger på en intellektuell prestation för att vara upphovsrättsligt skyddad. I somliga stater har det räckt med att sammanställningen varit resultatet av en viss investering. De olika förutsättningarna inom EU, för upphovsrättsligt skydd till sammanställningar, påverkade den inre marknaden negativt genom att hindra den fria rörligheten för varor. Därför antog Europaparlamentet och rådet ett direktiv om rättsligt skydd för databaser den 11 mars 1996 (96/9/EG).

Direktivet gäller enligt art. 1 rättsligt skydd för alla slags databaser, alltså oavsett teknisk form. Dock omfattas endast sådana databaser där uppgifterna är tillgängliga var för sig. Enligt direktivets bestämmelser skall en databas för att erhålla upphovsrättsligt skydd kräva en intellektuell prestation (art. 3). Det skall inte räcka med en investering. I gengäld skall skyddet kompletteras med ett särskilt immaterialrättsligt skydd för de databaser som inte uppfyller kraven för upphovsrättsligt skydd men har krävt en väsentlig investering, vilket framgår av art. 7 (sui generis-skyddet). Det sistnämnda har genomförts i Sverige genom ändring i katalogskyddet i 49 § URL.

I art. 5 anges de ensamrätter som skall tillkomma en upphovsman. Ensamrätterna anges i huvudsak som rätten att själv utföra eller tillåta; exemplarframställning, översättning eller bearbetning, tillgängliggörande för allmänheten, offentligt framförande samt spridning. Enligt art. 6 ges varje medlemsstat utrymme att själv bestämma vilka inskränkningar som skall göras i rättigheterna utom i vissa, för gemenskapen betydelsefulla, avseenden. Exempelvis har

medlemsstaterna rätt att bestämma inskränkningar i upphovsrätten för exemplar för enskilt bruk när det gäller icke-elektroniska databaser. Däremot ges inte utrymme för medlemsstaterna att tillåta framställning av digitala kopior av digitala databaser för enskilt bruk. I art. 13 anges att bestämmelserna i direktivet inte skall påverka tillämpningen av andra bestämmelser bl.a. sådana om tillgången till allmänna handlingar.

1.2.3.3 Förslag till direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationsområdet (KOM [99] 250 slutlig)

EU-kommissionen avgav i december 1997 ett förslag till direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationsområdet (KOM [99] 250 slutlig, nedan kallat förslaget). Beslut om en gemensam ståndpunkt om förslaget fattades av Europeiska unionens råd den 28 september 2000, ([EG] nr 48/2000). Förslaget förväntas antas under våren 2001.

I förslagets art. 2 anges att medlemsstaterna skall föreskriva ensamrätt för upphovsmän att framställa exemplar av verk, helt eller delvis och oavsett metod och form. I art. 3 anges att medlemsstaterna skall ge upphovsmännen ensamrätt att tillåta eller förbjuda varje överföring till allmänheten av verket på trådbunden eller trådlös väg. I art. 4. anges att upphovsmännen skall ha ensamrätt att sprida original eller andra exemplar av verket till allmänheten genom försäljning eller på annat sätt.

Förslaget innehåller i art. 5 en uttömmande förteckning över vilka inskränkningar i ensamrätterna medlemsstaterna *skall* införa i sina rättsordningar och vilka de *får* införa. Det anges att från ensamrätten att mångfaldiga verket skall undantas vissa tillfälliga kopior som utgör en integrerad del av en teknisk process (art. 5.1). Bland undantagen från ensamrätten att mångfaldiga verk som medlemsländerna får ha märks kopiering på papper och kopiering på alla typer av medier utfört för en fysisk persons privata bruk i icke-kommersiellt syfte, i båda fallen under förutsättning att rättighetshavaren får rimlig kompensation (art. 5.2). Dessutom nämns framställning i specifika fall av bibliotek m.fl. och framställning av kortlivade kopior för att möjliggöra TV- och radiosändningar. I ensamrätten att mångfaldiga verk och att överföra verk till allmänheten får medlemsländerna föreskriva undantag t.ex. för användning uteslutande i illustrativt syfte inom undervisning,

användning för funktionshindrade, citat och för användning i den allmänna säkerhetens intresse (art. 5.3). I förslaget art. 5.5 finns en s.k. trestegsregel, vilken innebär att de inskränkningar medlemsstaterna får ha endast får tillämpas i vissa särskilda fall som inte strider mot det normala utnyttjandet av verket och inte oskäligt inkräktar på rättighetshavarens legitima intressen.

Förslaget innehåller också en bestämmelse om att direktivet inte skall påverka bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar (art. 9).

2 Den svenska utformningen av det upphovsrättsliga skyddet

2.1 Lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Enligt 1 § första stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen, URL) har den som skapar ett litterärt eller konstnärligt verk upphovsrätt till verket. Av central betydelse för det upphovsrättsliga systemet är att skyddet gäller för ett verk. För att det skall föreligga ett verk i upphovsrättslagens mening förutsätts att produkten är resultatet av en individuellt andligt skapande verksamhet som nått en sådan grad av självständighet och originalitet att den uppnår s.k. verkshöjd (SOU 1956:25 s. 66 f.).

Upphovsrätten är ett formskydd och avser inte att ge skydd för de fakta eller idéer ett verk innehåller, utan endast åt den speciella utformning upphovsmannen har gett dessa. Skyddet uppstår automatiskt – utan formaliteter. Emellertid skyddas inte verket endast i den form som upphovsmannen gett det utan även dess överföring till andra former. Detta kan uttryckas som att inte endast verket i dess yttre form skyddas utan att även verkets s.k. inre form åtnjuter skydd (SOU 1956:25 s. 99).

Skyddstiden, alltså den tid för vilken ett verk har upphovsrättsligt skydd, är enligt huvudregeln i 43 § URL upphovsmannens livstid och sjuttio år efter hans dödsår.

Upphovsrätten är en ensamrätt, vilken bygger på tanken att en upphovsman till ett verk skall inneha ensamrätt att utnyttja verket (Olsson; Upphovsrättslagstiftningen, En kommentar s. 53). Ensamrätten består av två delar, en ekonomisk och en ideell, vilka kommer till uttryck i 2 § respektive 3 § URL.

De *ekonomiska* rättigheterna (2 § URL) består av rätten att framställa exemplar av verket och rätten att göra verket tillgängligt

för allmänheten. Rätten att framställa exemplar av verket, att mångfaldiga det, är ett centralt inslag i upphovsmannens rätt att förfoga över verket. Med att framställa exemplar av ett verk avses att nya materiella föremål i vilka verket är nedlagt framställs (prop. 1960:17 s. 60). Rätten att göra ett verk tillgängligt för allmänheten innebär att några nya exemplar inte framställs utan att utnyttjande av verket i stället sker på grundval av redan existerande verks-exemplar. Detta kan ske genom att verket framförs offentligt, utbjuds till försäljning eller på annat sätt sprids till allmänheten eller visas offentligt.

De ekonomiska rättigheterna har såväl ekonomiskt som ideellt inslag. Vid utnyttjande av ett verk på så sätt att det uppstår en skada med avseende på upphovsmannens ekonomiska rättigheter kan skadan vara av såväl ekonomisk som ideell art. Exempelvis kan en myndighets utlämnande av ett verk som ingår i en allmän handling medföra ekonomisk skada för upphovsmannen t.ex. genom att de ekonomiska värden som annars skulle kunna följa av en försäljning av verket går förlorade. Dessutom kan upphovsmannens anseende som författare eller konstnär skadas genom att verket blir tillgängligt för allmänheten innan han ansett att verket är färdigt för publicering. Det sistnämnda är ett utslag av att upphovsmannen så att säga går miste om rätten att själv bestämma när ett verk skall göras tillgängligt för allmänheten. Av 2 § URL framgår inte uttryckligen att rätten till det första offentliggörandet av ett verk är något särskilt viktigt för upphovsmannen. Det står emellertid, såväl principiellt som praktiskt, klart att beslutet att offentliggöra ett verk är något grundläggande och att ett sådant beslut därför normalt alltid bör tillkomma upphovsmannen själv (jfr M. Koktvedgaard och M. Levin; Lärobok i immaterialrätt, 5:e uppl. 1997, s. 113).

De *ideella* rättigheterna (3 § URL) omfattar bl.a. rätten att bli angiven som upphovsman i samband med verket och rätten att motsätta sig vissa typer av kränkande användning av verket. De ideella rättigheterna är nära knutna till upphovsmannens person och kan därför inte överlåtas (Olsson, a.a. s. 78). Enligt 40 a § URL gäller dock att upphovsrätt, inklusive de ideella rättigheterna, till datorprogram tillkomna i anställningsförhållanden övergår till arbetsgivaren om inte annat avtalats.

Mot upphovsmännens individuella intressen av rätten till verket står de intressen som allmänheten och samhället har av att kunna utnyttja verk. För att åstadkomma en rimlig balans mellan dessa olika intressen har flera inskränkningar gjorts i de ekonomiska

rättigheterna. De flesta inskränkningarna förutsätter att verket är offentliggjort eller utgivet. Härav följer att upphovsmannen har en i princip oinskränkt rätt till verk som inte offentliggjorts. Dock finns även beträffande inte offentliggjorda verk inskränkningar i upphovsrätten. Exempelvis gäller de inskränkningar som tillkommit med hänsyn till allmänhetens insyn i verk som förekommer i myndighetshandlingar även om verken inte skulle vara offentliggjorda i upphovsrättslig mening (26, 26 a och 26 b §§ URL).

Av 8 § URL framgår att ett verk anses offentliggjort, då det lovligen gjorts tillgängligt för allmänheten, och utgivet när exemplar av verket med upphovsmannens samtycke förts ut i handeln eller eljest blivit spridda till allmänheten.

Ett verk görs lovligen tillgängligt för allmänheten när det sker med upphovsmannens eller dennes rättsinnehavares samtycke eller med stöd av lag (SOU 1956:25 s. 162 och prop. 1960:17 s. 85-87). Som ovan nämnts inträder en del inskränkningar i ensamrätten till verk när det offentliggjorts. Efter ett verks offentliggörande blir det t.ex. tillåtet att framställa exemplar av verket för enskilt bruk och att citera ur verket. Från rätten att framställa exemplar för eget bruk har emellertid undantag gjorts till förmån för upphovsmännen för datorprogram och digitala sammanställningar. Förutom vissa inskränkningar i upphovsrätten till offentliggjorda verk inträder vid offentliggörandet rätt till förväxlingsskydd mot andra titlar och rätt till upphovsmannaangivelse (Olsson, a.a. s. 94). Dessutom börjar beräkningen av skyddstiden att löpa.

Beträffande utgivna verk gäller enligt upphovsrättslagen att exemplar får framställas för undervisningsändamål (om avtalslicens gäller), blindskrift eller talböcker. Vidare får exemplar av verk visas offentligt och användas för vissa typer av offentliga framföranden. Radio- och TV-företag har också viss rätt att göra egna inspelningar av utgivna verk och att sända verk.

Med anledning av allmänhetens insynsrätt i allmänna handlingar har flera inskränkningar i upphovsrätten införts. Dessa inskränkningar redovisas nedan i avsnitt 3.3.

I 45–49 a § URL finns rättigheter till skydd för prestationer som, även om de inte kan betecknas som litterära eller konstnärliga verk, ändå har ett visst samband med sådan verksamhet (prop. 1960:17 s. 228 f. och s. 234–237). Sådana s.k. närstående rättigheter gäller för utövande konstnärer (t.ex. skådespelare, sångare och musiker), framställare av ljudinspelningar, framställare av upptagningar av rörliga bilder såsom filmproducenter, radio- och

TV-företag, framställare av kataloger och andra sammanställningar av uppgifter (databaser) och fotografer. Genom att skyddet till fotografiska bilder sedan den 1 juli 1994 införlivats i upphovsrättslagen behandlas rätten till fotografiska bilder i två sammanhang i den lagen. För det första utgör fotografiska verk en typ av konstnärliga verk enligt 1 § URL och för det andra ges genom de s.k. närstående rättigheterna bl.a. ett skydd för fotografiska bilder oavsett om de uppnår verkshöjd eller inte. De personer, vars rätt skyddas av de s.k. närstående rättigheterna, är inte upphovsmän i egentlig mening men utför prestationer som av olika skäl också är förtjänta av skydd antingen på grund av att de är resultatet av en särskild personlig talang eller därför att de svarar för initiativ och investeringar på området. Skyddet som ges är av samma typ och överensstämmer i allt väsentligt med det skydd som upphovsmän har.

Den som utan upphovsrättsinnehavarens samtycke vidtar någon åtgärd som omfattas av ensamrätten begår ett intrång i upphovsrätten. Samtliga former av intrång är sanktionerade. De sanktionsformer som finns är straffansvar, vitesförbud, skadeståndsansvar och förordnande om avstående eller förstöring av olaglig egendom. Sanktionsbestämmelserna gäller även vid intrång i de s.k. närstående rättigheterna.

3 Förhållandet mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten

3.1 Inledning

Enligt 2 kap. 19 § RF har författare, konstnärer och fotografer rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Av 1 kap. 8 § TF följer att vad som föreskrivs i vanlig lag gäller om den rätt som tillkommer upphovsmannen till ett litterärt eller konstnärligt verk eller framställare av fotografisk bild, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud mot att återgiva litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intresse. Upphovsrätten är alltså grundlags-skyddad och den lag som åsyftas i de båda grundlagsbestämmelserna är upphovsrättslagen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är också grundlags-skyddad och regleras i 2 kap. TF.

Den intressekonflikt som kan sägas föreligga mellan skyddet för upphovsrätten och handlingsoffentligheten har hittills på ett principiellt plan lösts av lagstiftaren genom handlingsoffentlighetens företräde framför upphovsrätten. Detta belyses i följande avsnitt. Någon särskild rätt att inskränka handlingsoffentligheten till förmån för upphovsrätten finns inte uttryckt i 2 kap. TF. Genom de i upphovsrättslagen angivna inskränkningarna i upphovsrätten beträffande allmänna handlingar har konflikten också på ett mer praktiskt plan lösts till förmån för handlingsoffentligheten. Sedan den 1 april 2000 finns dock en sekretessbestämmelse till skydd för upphovsrätten till verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse, vilken redovisas i avsnitt 3.2.3. Här har alltså handlingsoffentligheten fått stå tillbaka till förmån för upphovsrätten. Grundlagsstödet för den bestämmelsen är hämtad i 2 kap. 2 § TF och sekretessgrunden är skydd för enskilda ekonomiska förhållanden.

3.2 Grundlagsregleringen av handlingsoffentlighetens företräde framför upphovsrätten

3.2.1 Lagstiftningsarbete fram till 1998

Ursprungligen var författarrättsliga bestämmelser upptagna i tryckfrihetsförordningen (se SOU 1947:60 s. 217). Dessa bröts år 1876 ut ur tryckfrihetsförordningen och då gjordes i 1 § 3 mom. tryckfrihetsförordningen en hänvisning till vad som stadgades i särskild lag angående äganderätten till skrift. Vid ändringar i tryckfrihetsförordningen 1941 togs denna hänvisning bort och i stället erhöll 1 § 1 mom. tryckfrihetsförordningen en bestämmelse med lydelsen att svensk medborgares rätt att utgiva skrifter gäller under villkor av helgd för andras rätt. Härunder skulle inbegripas upphovsmans rätt till tryckt skrift.

Vid tillkomsten av 1949 års tryckfrihetsförordning framhölls att tryckfrihetsförordningen skulle innehålla de offentlighetsrättsliga regler som tjänar till att upprätthålla en allmän och lagbunden tryckfrihet men att dess bestämmelser inte skulle ingripa i gällande privaträttsliga regler och rättsgrundsatser (SOU 1947:60 s. 217 f. och prop. 1948:230 s. 120). En allmän erinran om att tryckfrihetsförordningen inte begränsar annans rätt ansågs inte nödvändigt att införa och dessutom påpekades att av stadgandet i 14 kap. 5 § följer att i dylikt hänseende gäller vad som är stadgat i lag eller förordning. Endast i ett avseende ansågs i detta sammanhang en särskild hänvisning till allmän lag böra göras. Det var att den rätt att genom tryck mångfaldiga litterära och musikaliska verk eller verk av bildande konst, som tillkommer upphovsmannen till sådant verk, kan utgöra inskränkning i de rättigheter, som eljest enligt 1 kap. 1 § TF tillkomma varje svensk medborgare. En hänvisning till allmän lag togs därför in i 1 kap. 8 § andra stycket TF.

Genom införandet av upphovsrättslagen fick upphovsrätten bereda skydd inte endast åt upphovsmannens intressen av att ekonomiskt tillgodogöra sig verket utan också åt de personliga och ideella intressen som berörs då verket utnyttjas (prop. 1960:17 s. 70). Bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF som innebär en tillämpning av den allmänna principen i tryckfrihetsförordningen, att dess bestämmelser inte ingriper i gällande privaträttsliga regler och rättsgrundsatser, ändrades därför vid införandet av upphovsrättslagen för att klargöra att vid mångfaldigande av verk skulle även upphovsmannens ideella rättigheter iaktas (SOU 1956:25 s. 165 och prop. 1960:17 s. 350).

Den 1961 tillsatta Offentlighetskommittén, vilken hade till uppgift att bl.a. se över reglerna om upphovsrätt till handlingar som upprättats hos myndighet, uttryckte som sin mening att det var självklart att en upphovsman sedan hans verk blivit en allmän handling inte skulle kunna bestämma över verket på det sätt att han skulle kunna inskränka den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar (SOU 1967:28 s. 20). Handlingsoffentligheten i 2 kap. TF borde enligt Offentlighetskommittén endast vika för privata intressen enligt bestämmelser i sekretesslagen och inte heller några andra begränsningar i denna princip borde få förekomma. Offentlighetskommittén anförde att bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF i samband med tillkomsten av upphovsrättslagen blivit omarbetad så att det i detta hänseende inte är otvetydigt. Kommittén föreslog därför att förbehållet i 1 kap. 8 § TF på samma sätt som före upphovsrättslagens tillkomst skulle gälla endast rätten att i tryckt skrift offentliggöra allmän handling.

Det ovan redovisade förslaget från offentlighetskommittén ledde inte till lagändring eftersom departementschefen ansåg att det var naturligt att förbehållet i tryckfrihetsförordningen generellt hänvisade till den upphovsrättsliga lagstiftningen, alltså även beträffande andra alster än sådana som innefattades i en allmän handling (prop. 1973:15 s. 154).

Vid 1973 års ändringar i upphovsrättslagen angav departementschefen vidare att den närmare avvägningen av förhållandet mellan upphovsrätten och tryckfrihetsrätten fick avgöras genom bestämmelser i upphovsrättslagen (a. prop. s. 154). Departementschefen angav härvid att den upphovsrättsliga lagstiftningen självfallet inte fick utformas på så sätt att den inskränkte den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar. Enligt departementschefen krävdes att ett förbehåll togs in i upphovsrättslagen för rätten att ta del av allmänna handlingar (nuvarande 26 b § URL).

3.2.2 Lagstiftningsärendet under 1998/99

3.2.2.1 Bakgrund

Vid ett antal tillfällen under 1996 lämnades konfidentiellt material från den amerikanska organisationen Religious Technology Center in till olika svenska myndigheter enbart i syfte att få till stånd en exemplarframställning och spridning av materialet till allmänheten.

Materialet, som av flera domstolar bedömts som inte tidigare offentliggjort i upphovsrättslig mening, blev genom ingivandet allmän handling hos myndigheterna och kunde som sådant begäras ut av allmänheten. Någon sekretessregel som förhindrade detta fanns inte. Genom denna händelse, i det följande kallat scientologifallet, åskådliggjordes den i inledningen nämnda intressekonflikten; att en allmän handling skall tillhandahållas enligt tryckfrihetsförordningen, oavsett om den innehåller ett upphovsrättsligt skyddat verk eller inte. Det åskådliggjordes alltså att reglerna om handlingsoffentlighet kan utnyttjas i syfte att få till stånd en exemplarframställning och spridning av material till allmänheten som annars skulle kunna förhindras av upphovsrättsinnehavaren. Det hävdades att handlingsoffentligheten härigenom kom att utnyttjas för andra syften än den primärt var avsedd för.

Efter denna händelse ifrågasatte bl.a. Förenta staterna om Sverige med sin lagstiftning, genom vilken handlingsoffentligheten i princip kan användas för att kopiera och sprida upphovsrättsligt skyddade verk som inte tidigare offentliggjorts i upphovsrättslig mening, kunde anses uppfylla Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet.

Regeringen satte därför igång ett lagstiftningsarbete för att finna en lösning på konflikten.

3.2.2.2 Lagstiftningsärendet

Under vintern 1998/99 utarbetades inom Justitiedepartementet en promemoria; *Några frågor om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen*, Ds 1999:7. I denna föreslogs att tillhandahållandet av allmänna handlingar genom en bestämmelse i upphovsrättslagen skulle begränsas. Begränsningen föreslogs gälla i de fall det i en allmän handling ingår ett verk beträffande vilket det finns anledning att anta att det har inkommit till en myndighet utan upphovsmannens samtycke, och utan att verket tidigare offentliggjorts i upphovsrättslig mening, om det inte står klart att det förfogande över verket som tillhandahållandet innebär kan ske utan skada för upphovsmannen.

I departementspromemorian framfördes uppfattningen att bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF innebär att rätten att få tillgång till allmänna handlingar inte har något egentligt grundlagsskydd när det gäller handlingar som omfattas av upphovsrätt (s. 20). Härvid hänvisades till uttalanden i förarbeten som ansågs tala för en

tolkning av 1 kap. 8 § TF enligt vilken upphovsrättslagens bestämmelser i princip skulle kunna hindra att allmänna handlingar som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk görs tillgängliga för allmänheten (se SOU 1947:60 s. 217 f. och prop. 1948:230 s. 120, SOU 1979:49 s. 122 samt bet. LU 1986/87:11 s. 12 f.). Enligt det resonemang som fördes i promemorian är det på grund av bestämmelsen i 26 b § URL som rätten enligt 2 kap. TF att få del av allmänna handlingar som innehåller verk har företräde framför upphovsrättslagens bestämmelser om skydd för upphovsrätten. En sådan tolkning av 1 kap. 8 § TF medför att det i princip inte möter något hinder att lösa den aktuella konflikten mellan 2 kap. TF och upphovsrättslagen genom en bestämmelse som begränsar utlämnandet av allmänna handlingar, vilka innehåller upphovsrättsligt skyddade verk, direkt i upphovsrättslagen utan föregående hänvisning från tryckfrihetsförordningen (jfr Ds 1999:7 s. 33).

Efter remissbehandling av promemorian och på grundval av promemorians lagförslag lade regeringen fram en lagrådsremiss som överlämnades till Lagrådet den 2 september 1999.

Den i lagrådsremissen framförda tolkningen av 1 kap. 8 § TF delades inte av Lagrådet, vilket i ett yttrande den 13 september 1999 avstyrkte lagförslaget. Enligt Lagrådet framstod det som uppenbart att det centrala vid tillkomsten av 1 kap. 8 § TF varit att rätten att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter eller meddela uppgifter och underrättelser inte skulle innebära någon rätt att kränka annan författares upphovsrätt. Lagrådet påpekade härvid att allmänna handlingar vid det lagstiftningsärendet endast omnämndes i samband med frågan om upphovsrätt till sådana handlingar (se SOU 1947:60 s. 217 f. och prop. 1948:230 s. 120). Vidare anförde Lagrådet bl.a. att det med tanke på handlingsoffentlighetens karaktär av hörnsten i den svenska demokratin var föga sannolikt att grundlagsstiftarna skulle ha avsett att lämna fritt utrymme för att i vanlig lag reglera handlingsoffentligheten i fråga om upphovsrättsskyddade handlingar. En lagstiftning varigenom lösningen på den aktuella konflikten gavs genom en bestämmelse i upphovsrättslagen om att vissa upphovsrättsligt skyddade verk skulle undantas från handlingsoffentlighet avstyrktes därför av Lagrådet.

Regeringen gick inte vidare med förslaget. Istället utarbetades en andra lagrådsremiss med ett nytt förslag till lösning av konflikten. Detta förslag innebar en lösning på konflikten genom införande av en sekretessbestämmelse i 8 kap. 27 § SekrL, med sekretess för vissa verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse.

Lagrådet anförde i yttrande den 22 november 1999 att det knappast är möjligt att komma till rätta med det viktiga problem som uppmärksammas genom scientologifallet inom ramen för sekretesslagstiftningen. Enligt Lagrådets mening hänger problemet i stället samman med hur begreppet allmän handling definieras i 2 kap. TF. Lagrådet ansåg dock att den i lagrådsremissen föreslagna sekretesslösningen, vilken har stöd i 2 kap. 2 § TF, kunde godtas som ett provisorium. Lagrådet fann det emellertid angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet söktes.

Lagrådsremissen omformades av regeringen till propositionen 1999/2000:35 *Upphovsrätten och offentlighetsprincipen*. Regeringen anförde här att den instämde i den av Lagrådet anförda uppfattningen att den föreslagna sekretessregleringen borde utgöra en provisorisk lösning och att det är angeläget att en mera långsiktig och heltäckande lösning på problemet söks (s. 19 f.).

Propositionen lämnades till riksdagen, som antog förslaget, efter instämmande i regeringens bedömning att det skulle betraktas som ett provisoriskt förslag (bet. 1999/2000:KU14 s. 19 f.).

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 april 2000.

3.2.3 Den nya sekretessbestämmelsen i 8 kap. 27 § SekrL

Genom den nya sekretessbestämmelsen i 8 kap. 27 § SekrL har den aktualiserade konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten för vissa verk fått en lösning, nämligen för verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. För att ett verk skall omfattas av bestämmelsen krävs vidare att verket inte är offentliggjort i upphovsrättslig mening och att det kommit in till myndigheten utan rättighetshavarens samtycke.

Sekretessbestämmelsen har sin grund i skyddet från insyn till förmån för enskilda ekonomiska förhållanden i 2 kap. 2 § 6 TF. Bestämmelsen omfattar således endast uppgifter i verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse (prop. 1999/2000:35 s. 26 och 29). Kravet på att verket inte får sakna kommersiellt intresse utesluter inte exempelvis smal litteratur, såsom t.ex. vissa dikter, från bestämmelsens tillämpningsområde. Däremot kan normalt antas att privatpersoners brev och dagboksanteckningar och andra verk av liknande karaktär saknar kommersiellt intresse och därför inte omfattas av sekretessbestämmelsen. Eftersom sekretessbestämmelsen har sin grund i skyddet för enskilda ekonomiska förhållanden är sekretess motiverat endast för sådana uppgifter

vars röjande kan innebära en upphovsrättsligt relevant ekonomisk skada. Bestämmelsens skaderekvisit är utformat på så sätt att en uppgift kan röjas om det inte innebär ett upphovsrättsligt förfogande över verket. Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det föreligger presumtion för att uppgifterna i verket omfattas av sekretess.

När bestämmelsen infördes diskuterades huruvida sekretesslagens uppgiftsbegrepp gick att förena med skydd för upphovsrättsliga verk (prop. 1999/2000:35 s. 22). Härvid påpekade regeringen att sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmänna verksamhet och förbud mot att lämna ut allmänna handlingar och att sekretesslagen avser förbud att röja uppgifter. Vid sekretesslagens tillkomst uttalade departementschefen angående valet av uppgiftsbegrepp bl.a. att den naturliga utgångspunkten bör vara den att det enbart är uppgifternas innehåll och förekomst i ett visst sammanhang som bestämmer om de skall sekretesskyddas (prop. 1979/80:2 Del A s. 65). Sekretessens föremål utgörs således av information av visst innehåll.

Även om upphovsrätten inte skyddar informationsinnehållet i ett verk till fullo vore det enligt regeringens mening emellertid missvisande att påstå att informationsinnehållet helt saknar upphovsrättsligt skydd. Upphovsrätten skyddar ju inte bara verkets yttre form utan även dess inre form. Exempelvis omfattar ju upphovsrätten till en roman även verket i form av radioteater eller film. I de fall ett verk ingår i en allmän handling utgörs handlingens innehåll av verket i en av de former som detta kan föreligga i.

Regeringen anförde vidare att det finns sekretessbestämmelser som skyddar ett informationsinnehåll och som således inte i första hand tar sikte på innehållet i enstaka uppgifter, exempelvis 5 kap. 6 § SekrL om skydd för olagliga våldsskildringar och barnpornografibrott, 8 kap. 13 § SekrL om skydd för patentsökta uppfinningar, företagshemligheter och mönster samt 8 kap. 20 § SekrL om skydd för filmer och videogram. På motsvarande sätt som man i dessa fall infört bestämmelser som inte omfattar varje i handlingen ingående enskild uppgift kunde man enligt regeringens mening utforma en sekretessbestämmelse så att den endast avser uppgifter som sammantagna utgör ett verk. Genom en bestämmelse utformad på detta sätt vore det enligt regeringens uppfattning möjligt att skydda vissa upphovsrättsligt skyddade verk genom en sekretessbestämmelse.

Vidare diskuterade regeringen om bestämmelsen skulle placeras direkt i sekretesslagen eller i upphovsrättslagen med en hänvisning dit från sekretesslagen. Härvid ansågs att det för de tillämpande myndigheterna skulle vara en väsentlig fördel om regeln återfanns direkt i sekretesslagen, varför den placerades där.

3.3 I upphovsrättslagen medgivna inskränkningar i upphovsrätten till förmån för handlingsoffentligheten

3.3.1 Inledning

Lagstiftaren har som framgått ovan hittills löst konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten genom att ge handlingsoffentligheten företräde. Även upphovsrättslagen innehåller flera för upphovsrätten inskränkande bestämmelser som tillkommit av hänsyn till yttrande- och informationsfriheten och handlingsoffentligheten.

3.3.2 Inskränkande bestämmelser i upphovsrättslagen

Enligt 9 § första stycket URL föreligger överhuvudtaget inte upphovsrätt till vissa av myndighet upprättade handlingar av speciell stats- eller förvaltningsrättslig karaktär; författningar, beslut av myndigheter, yttranden av svenska myndigheter och vissa officiella översättningar av nyss nämnda handlingar. Om en sådan handling som avses i 9 § första stycket URL innefattar karta, bildkonst, musikaliskt verk eller diktverk omfattas dock detta verk enligt 9 § andra stycket URL av upphovsrätt.

Sedan den 1 april 2000 har 9 § URL ett nytt tredje stycke (SFS 2000:92). Enligt detta stycke gäller upphovsrätt till ett verk som ingår i en bilaga till ett beslut av en myndighet, om beslutet avser rätten att ta del av den allmänna handling där verket ingår.

Upphovsrätt till hos myndighet ingivna verk regleras i 26 § URL. Utgångspunkten är att vanliga upphovsrättsliga bestämmelser om ekonomiska och ideella rättigheter gäller också för handlingar som ges in till en myndighet eller för ett verk som anförs muntligt eller på annat sätt inför en myndighet (prop. 1960:17 s. 163 f.). I 26 § första stycket URL anges dock att var och en får återge vad som muntligen eller skriftligen anförs inför myndigheter, i statliga eller kommunala representationer, vid offentliga

debatter eller utfrågningar om allmänna angelägenheter. Uppmärksammas skall att ett verk alltså inte behöver vara tidigare offentliggjort för att ett återgivande enligt denna bestämmelse skall få ske. Undantagen är betingade av det allmänna intresset av frihet att sprida information om vad som förekommer inför myndigheter.

Sedan den 1 april 2000 har dock 26 § URL ett nytt andra stycke vari anges att om sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 8 kap. 27 § SekrL anförs muntligen eller skriftligen inför myndigheter eller i statliga eller kommunala representationer får de inte återges (SFS 2000:92).

I 26 § tredje stycket URL anges ytterligare tre undantag från första styckets inskränkningar i upphovsrätten, dvs. tre fall där upphovsmannens fulla ekonomiska rättigheter gäller. För det första att skrifter som åberopas som bevis, utlåtanden och liknade endast får återges i samband med redogörelse för det mål eller ärende i vilket det förekommit och endast i den omfattning som motiveras av ändamålet med redogörelsen. För det andra att en upphovsman har ensamrätt att ge ut samlingar av sina anföranden. För det tredje att det som anförs vid offentliga utfrågningar om allmänna angelägenheter som avses i första stycket inte får återges i ljudradio eller television.

Genom 26 a § URL regleras inskränkningar i upphovsrätten till vissa verk som ingår i handlingar som är upprättade av en myndighet. I första stycket anges att var och en får återge verk som enligt 9 § andra stycket URL i och för sig omfattas av upphovsrätt, när ett sådant verk ingår i en upprättad handling som enligt 9 § första stycket URL inte omfattas av upphovsrätt. Kartor är dock undantagna från denna rätt att återge verk. Även om det i och för sig är fritt för var och en att återge verk enligt denna bestämmelse, så skall ersättning utgå till upphovsmannen, utom när återgivning sker i samband med en myndighets verksamhet eller en redogörelse för ett mål eller ärende i vilket verket förekommit.

Genom lagstiftning under 1999 infördes i 26 a § första stycket URL en ny mening vari anges att ett sådant verk som avses i det nya tredje stycket i 9 § URL, vilket alltså ingår som en bilaga till ett beslut om rätten att ta del av en allmän handling, och för vilket upphovsrätt gäller full ut, inte får återges (SFS 2000:92).

Av 26 a § andra stycket URL följer att i princip alla andra hos myndigheten upprättade handlingar än de som undantagits från upphovsrättsligt skydd enligt 9 § första stycket URL har upphovsrättsligt skydd men att detta skydd är inskränkt genom att dessa handlingar får återges. Bestämmelsen har tillkommit av

hänsyn till informationsfriheten (prop. 1973:15 s. 135). Från den fria återgivningsrätten undantas i tredje stycket bl.a. kartor, tekniska förebilder, datorprogram och verk som är resultatet av vetenskaplig forskning. För dessa verkstyper gäller alltså upphovsrätten fullt ut.

I 26 b § URL anges att allmänna handlingar oavsett upphovsrätt skall tillhandahållas enligt 2 kap. TF. Den upphovsrättsliga ensamrätten till ett verk som ingår i en allmän handling kan inte hindra att handlingen lämnas ut, dvs. exempelvis att en kopia lämnas ut (prop. 1973:15 s. 165). Regeln avser emellertid endast detta tillhandahållande. För vidare utnyttjande av verket gäller vanliga upphovsrättsliga regler.

4 Vår analys av konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten

4.1 Utgångspunkt

Vid bedömningen av hur grundlagsskyddet för upphovsrätten förhåller sig till handlingsoffentligheten har bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF central betydelse. Som framgått ovan i avsnitt 3.2 har bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF tolkats på olika sätt. Det har således funnits olika uppfattningar om omfattningen av grundlagsskyddet för upphovsrätten i förhållande till handlingsoffentligheten och alltså olika uppfattningar om hur konflikten skall beskrivas. Som framgått ovan har Lagrådet i yttrandet över 1999 års lagrådsremiss med en upphovsrättslig lösning (se ovan avsnitt 3.2) tolkat bestämmelsen på det sättet att upphovsrätten utgör en inskränkning i tryckfriheten, men inte i handlingsoffentligheten.

Vi delar den tolkning av 1 kap. 8 § TF som gjordes av Lagrådet i det ovan nämnda yttrandet och anser att 1 kap. 8 § TF inte bör ges vidare innebörd än att säkerställa att en person vid utnyttjande av sin i 1 kap. 1 § TF grundlagsfästa tryck- och yttrandefrihet inte därigenom ges någon rätt att kränka annans upphovsrätt. Bestämmelsen i 1 kap. 8 § TF innebär enligt vår mening alltså inte att rätten att få tillgång till allmänna handlingar har begränsats när det gäller handlingar som omfattas av upphovsrätt.

Att lagstiftaren hittills givit handlingsoffentligheten företräde framför upphovsrätten kommer till uttryck dels genom att upphovsrätten inte har givits företräde framför bestämmelserna i 2 kap. TF, dels genom de tidigare redovisade inskränkningarna i upphovsrätten till förmån för bestämmelserna om allmänna handlingar. Den nyligen införda sekretessbestämmelsen i 8 kap. 27 § SekrL innebär ingen ändring härvidlag.

4.2 Allmänt om konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten

Handlingsoffentligheten är i sin helhet grundlagsfäst genom bestämmelserna i 2 kap TF och upphovsrätten är grundlagsskyddad genom bestämmelserna 2 kap. 19 § RF och 1 kap. 8 § TF. De materiella upphovsrättsliga reglerna återfinns i upphovsrättslagen.

Tryckfrihetsförordningen ger skydd för allmänheten att i skrift yttra tankar och åsikter, meddela uppgifter, ta del av och offentliggöra allmänna handlingar. Vidare fyller bestämmelserna i 2 kap. TF, om allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet genom tillgången till allmänna handlingar, en kontrollfunktion och säkerställer effektiviteten i förvaltningen.

Upphovsrättslagen skyddar den individuella upphovsmannens rättigheter till sitt verk. Det finns flera skäl för ett samhälle att ha ett väl utvecklat lagstadgat skydd för upphovsmän till litterära och konstnärliga verk. Ett är att upphovsrätten är en av grundvalarna för det litterära och konstnärliga skapandet varigenom samhällets sociala, kulturella och ekonomiska utveckling främjas (Olsson; Upphovsrättslagstiftningen, En kommentar s. 21). Ett annat är att skydd bör ges åt upphovsmännens, de utövande konstnärernas och fotografernas personligt färgade ideella intressen av att deras skapelser eller prestationer inte förvanskas eller utnyttjas på ett sätt som de inte finner acceptabelt. Härtill kommer de ekonomiska aspekterna. Det ekonomiska skyddet innebär en kostnadsspridande effekt genom att rättighetshavaren inte behöver ta ut hela sin ersättning från den som först utnyttjar hans verk utan kan sprida det på alla utnyttjare. Vidare innebär upphovsrätt ett skydd för de stundtals mycket betydande investeringar som måste göras i produktionen av upphovsrättsligt skyddade alster.

I princip fungerar tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen sida vid sida för att skapa förutsättningar för ett fritt samhällsskick och ett intellektuellt skapande. Någon övergripande konflikt mellan rättigheterna i tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen föreligger alltså egentligen inte. Ändå uppstår en intressekonflikt vid tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. TF när det i en allmän handling ingår ett upphovsrättsligt skyddat verk. Denna intressekonflikt har lagstiftaren som framgått ovan hittills löst genom ett principiellt företräde för handlingsoffentligheten. Handlingsoffentlighetens principiella företräde framför upphovsrätten gäller generellt och således också om den utnyttjas för att mot upphovsmannens vilja framställa exemplar av och

sprida upphovsrättsligt skyddade verk. Om så sker kan konflikten mellan rättigheterna sägas nå sin kulmen.

Det problematiska med intressekonflikten och dess hit-tillsvarande lösning, där handlingsoffentligheten fått företräde framför upphovsrätten, är de för upphovsrättsinnehavaren negativa följderna. En myndighets tillhandahållande av en allmän handling som innehåller ett upphovsrättsligt skyddat verk utgör otvivelaktigt ett ingrepp i upphovsmannens ensamrätt till verket. Ett tillhandahållande av en allmän handling som innehåller ett upphovsrättsligt skyddat verk på stället hos myndigheten eller ett utlämnande av handlingen i kopia eller avskrift, innebär att myndigheten i flera avseenden upphovsrättsligt förfogar över det verk som finns i handlingen.

Vad som utgör ett upphovsrättsligt förfogande över ett verk framgår av 2 § URL. Enligt denna bestämmelse har upphovsmannen ensamrätt till dessa förfoganden, dvs. att framställa exemplar och att göra verket tillgängligt för allmänheten. När en myndighet framställer en kopia eller avskrift av en allmän handling som innehåller ett upphovsrättsligt skyddat verk, förfogar myndigheten samtidigt upphovsrättsligt över verket genom exemplarframställning. Myndighetens utlämnande av kopian eller avskriften kan vidare innebära att verket görs tillgängligt för allmänheten i form av spridning. En myndighets tillhandahållande av ett verk på stället hos myndigheten kan innebära att verket görs tillgängligt för allmänheten i form av visning. Om en myndighet läser eller spelar upp en allmän handling som innehåller ett upphovsrättsligt skyddat verk kan det bli fråga om ett offentligt framförande av ett verket.

Myndigheten har till följd av handlingsoffentlighetens företräde framför upphovsrätten stöd för att förfoga upphovsrättsligt över verk som ingår i allmänna handlingar. Myndighetens olika förfoganden över verk som ingår i allmänna handlingar utgör också inskränkningar i upphovsrätten genom bestämmelsen i 26 b § URL.

Det förhållandet att lagstiftaren hittills har valt att ge handlingsoffentligheten företräde framför upphovsrätten innebär att upphovsmännen riskerar att lida skada genom myndighetens förfogande över verket. Skadan kan uppstå både i upphovsmannens ekonomiska och ideella rättigheter till verket.

Den skada som kan drabba en upphovsman till följd av ingrepp i de ekonomiska rättigheterna kan vara av både ekonomisk och ideell art. Med skada av ekonomisk art avses sådant som att verket

inte ges ut eller att försäljningsinkomsterna uteblir eller minskar. Med skada av ideell art menas att upphovsmannen fräntas rätten att själv bestämma när verket skall göras tillgängligt för allmänheten eller att hans anseende skadas t.ex. för att ett verk han inte skrivit färdigt eller slutligt genomarbetat blir spritt. Ett systematiskt utlämnande, genom att många personer hos en myndighet begär att få ta del av ett verk, skulle därför kunna få betydande negativa konsekvenser för upphovsmannen.

Skada i de ideella rättigheterna kan uppkomma genom att verket tillhandahålls allmänheten på ett sådant sätt att upphovsmannens anseende eller egenart därigenom kränks.

Trots att lagstiftaren gett handlingsoffentligheten företräde erhålls ett skydd för upphovsrätten genom att den som med stöd av 2 kap. TF erhållit ett exemplar av ett verk inte har någon rätt att utnyttja detta i strid med bestämmelserna i upphovsrättslagen (Olsson, a.a. s. 167). Detta innebär t.ex. att man inte har rätt att vidarekopiera ett verk som man fått ut från en myndighet, om detta skulle strida mot någon bestämmelse i upphovsrättslagen. Ett upphovsrättsligt skyddat verk behåller alltså sin upphovsrättsliga status även om det samtidigt utgör en allmän handling.

4.3 Inte offentliggjorda verk

Scientologifallet visade på att en särskilt markant konflikt kan anses föreligga mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten då det är fråga om verk som inte offentliggjorts i upphovsrättslig mening.

Som redovisats ovan har upphovsmannen en nästan oinskränkt rätt till verk som inte har offentliggjorts. En viktig del av denna rätt är rätten att bestämma om och när verket för första gången skall offentliggöras. Detta kan beskrivas som en rätt för upphovsmannen att själv bestämma när han är beredd att släppa ut verket för att möta omvärlden. Denna rätt hänger samman med upphovsmannens ensamrätt att göra verket tillgängligt för allmänheten enligt 2 § URL, genom offentligt framförande, spridning eller visning.

När ett verk på lovligt sätt görs tillgängligt för allmänheten blir verket offentliggjort i upphovsrättslig mening. Till dess ett verk offentliggjorts är det dock upphovsmannen som ensam avgör om exemplar av verket skall framställas och om verket skall göras tillgängligt för allmänheten. Redan första exemplaret av ett i

upphovsrättslagens mening inte offentliggjort verk, som från en myndighet lämnas ut som en allmän handling, riskerar därför att skada upphovsmannen såväl ekonomiskt som ideellt. I upphovsrättslagen medges också endast ett fåtal inskränkningar i upphovsmannens ensamrätt till verk som inte har offentliggjorts.

Det är emellertid inte enbart myndighetens tillhandahållande i sig av ett inte offentliggjort verk som kan vara ingripande för upphovsmannen. Eftersom myndighetens tillhandahållande av verket sker med stöd av lag kan kriterierna för att verket skall anses lovligt offentliggjort enligt 8 § URL dock anses uppfyllda även om verket lämnats in till myndigheten utan samtycke av upphovsmannen. Eventuellt skall ett verk anses offentliggjort i upphovsrättslig mening redan genom att det lämnas in till en myndighet och blir en allmän handling (jfr prop. 1999/2000:35 s. 18 och Lennart Svensäter, Upphovsrätten och informationsintresset; Förhandlingene ved Det 35. nordiske juristmøtet i Oslo 18.-20. august 1999 Del 1, s. 560-563). Rättsläget är således oklart.

Det problematiska med att ett verk riskerar att anses i upphovsrättslig mening offentliggjort enligt 8 § URL är att det inträder olika rättsverkningar vid ett verks offentliggörande. Exempelvis får verket efter offentliggörandet utnyttjas såväl genom rätten att framställa exemplar för eget bruk som genom att man får göra citat ur verket. Detta gäller oavsett samtycke från eller ersättning till upphovsmannen.

Den i princip oinskränkta rätt en upphovsman har till verk som inte offentliggjorts i upphovsrättslig mening kan således sägas ha ett särskilt skyddsvärde.

4.4 De svenska reglernas förhållande till Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet

Scientologifallet har också på ett internationellt plan väckt frågor om det svenska skyddet för upphovsrätten. I propositionen 1999/2000:35 anförde regeringen att bl.a. Förenta staterna med anledning av Scientologifallet har ifrågasatt om Sverige med sin lagstiftning, genom vilken handlingsoffentligheten i princip kan användas för att kopiera och sprida upphovsrättsligt skyddade verk som inte tidigare offentliggjorts i upphovsrättslig mening, uppfyller Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet (s. 16).

Regeringens principiella ståndpunkt var att de svenska reglerna om förhållandet mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten

överensstämde med den s.k. trestegsregeln i Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet. Trots detta kunde det, enligt regeringens uppfattning, inte uteslutas att ett tvistlösningsförfarande inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO) om tillämpningen av de svenska bestämmelserna om handlingsoffentlighet skulle kunna resultera i att myndigheters tillhandahållande av verk, åtminstone i vissa fall, bedömdes som oförenligt med Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet (s. 16). Tillhandahållandet av ett verk såsom allmän handling skulle kunna anses strida mot den s.k. trestegsregeln genom att utgöra intrång i det normala nyttjandet av verket eller anses oskäligt inkräkta på upphovsmannens legitima intressen. En sådan utgång av ett tvistlösningsförfarande skulle enligt regeringens mening kunna medföra en risk för att Sverige tvingades till mer omfattande begränsningar av handlingsoffentligheten än vad som ansågs nödvändigt för att åtgärda de problem som scientologifallet åskådliggjort.

4.5 Inte offentliggjorda verk som ges in mål om upphovsrättsintrång

I flertalet fall där ett inte offentliggjort verk ges in till en myndighet är det upphovsmannen själv som ger in verket. Upphovsmannen kan då förutsättas acceptera att hans verk blir föremål för bestämmelserna om allmänna handlingar i 2 kap. TF.

Det finns emellertid ett fall av frivilliga ingivanden av verk där ett skydd för upphovsrätten kanske bör övervägas. Det är de fall där inte offentliggjorda verk ges in av upphovsmannen själv som bevis i mål om upphovsrättsintrång. Här sker ingivandet i och för sig av upphovsrättsinnehavaren själv men han kan sägas vara tvungen därtill för att kunna föra sin talan och bevisa sin sak. Dessutom är det som skall bevisas just upphovsrätten till verket, varför det kan tyckas motsägelsefullt att upphovsmannen i dessa fall skall tvingas vidkännas den inskränkning i upphovsrätten som följer av att verket tillhandahålls som en allmän handling.

5 Våra överväganden

Kommitténs bedömning: Den föreliggande konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten har hittills lösts genom företräde för handlingsoffentligheten. Kommitténs analys av reformbehovet har inte visat att skäl föreligger för att ändra denna huvudprincip. Kommittén har dock funnit det rimligt att upphovsrättsinnehavare kan skyddas mot utnyttjanden av handlingsoffentligheten i syfte att göra inte tidigare offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk tillgängliga för allmänheten. För ekonomisk skada som kan följa av myndighetens upphovsrättsliga förfogande över verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse finns ett sådant skydd genom bestämmelsen i 8 kap. 27 § SekrL. Kommittén anser att det i vissa fall finns skäl för en begränsad utvidgning av det upphovsrättsliga skyddet. Vi har emellertid stannat för att inte föreslå någon ytterligare inskränkning i handlingsoffentligheten. Anledningen är att upphovsrätten enligt kommitténs mening har fått en så vid omfattning att den i vissa delar ter sig problematisk med hänsyn till det överordnade intresset av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Kommittén förordar att frågan om avvägningen mellan upphovsrätten och yttrande- och informationsfriheten blir föremål för en bredare översyn och att ytterligare lagstiftning i syfte att förhindra tvångs offentliggörande av upphovsrättskyddade verk får anstå till dess en sådan översyn kommit till stånd.

5.1 Reformbehovet

5.1.1 Den övergripande intressekonflikten

Den föreliggande konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten har hittills lösts genom ett företräde för handlingsoffentligheten. Handlingsoffentligheten har haft ett sådant företräde under mycket lång tid. Scientologifallet har dock visat på en situation där den valda lösningen på konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten inte har ansetts acceptabel. Som framgått har denna situation också medfört att en ny sekretessbestämmelse har införts i 8 kap. 27 § SekrL. Enligt denna bestämmelse föreligger i vissa fall sekretess för uppgift om inte offentliggjorda verk, som inte kan antas sakna kommersiellt intresse och som kommit in till en myndighet utan samtycke. Vår uppfattning är dock att Scientologifallet inte visar på ett behov av att i lagstiftningen lösa den generella konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten på ett annat sätt än vad som för närvarande gäller. Vi har inte heller funnit att det av andra skäl finns ett sådant behov. Enligt vår mening skall handlingsoffentligheten således alltjämt ha ett principiellt företräde framför upphovsrätten.

Vi har inte heller funnit att den exemplarframställning och spridning av verk som sker genom myndigheternas utlämnade av allmänna handlingar, har sådana skadliga effekter på upphovsrätten att det finns någon anledning att generellt inskränka gällande rätt till insyn.

5.1.2 Verk som inte har offentliggjorts i upphovsrättslig mening

Även om handlingsoffentligheten i princip ges företräde framför upphovsrätten finns det anledning att diskutera om det i *alla* lägen är lämpligt.

Enligt vår mening har rätten till ett verk som *inte offentliggjorts* i upphovsrättslig mening ett särskilt skyddsvärde, eftersom rättighetshavaren här har en nästintill oinskränkt ensamrätt till verket. Särskilt märks här rätten att själv bestämma när verket första gången skall göras tillgängligt för allmänheten, eller annorlunda uttryckt en upphovsmannens "navelsträngs rätt" (professor Niklas

Bruun, Forhandlingene ved Det 35. nordiske juristmøtet i Oslo 18.-20. august 1999 Del 1, s. 580).

Det är enligt vår uppfattning inte heller rimligt att ett verk, som getts in till en myndighet *utan* samtycke av upphovsrättsinnehavaren, riskerar att anses offentliggjort i upphovsrättslig mening, om det görs tillgängligt som en allmän handling. Även om rättsläget härvid är oklart, menar vi att redan risken att ett verk som inte tidigare offentliggjorts skulle kunna anses bli offentliggjort i upphovsrättslig mening, genom att det olovligen ges in till en myndighet, utgör ett skäl för att låta vissa upphovsrättsliga verk som ingår i allmänna handlingar skyddas från att tillhandahållas som allmänna handlingar.

Som nyss påpekats anser vi att inte offentliggjorda verk har ett särskilt skyddsvärde, eftersom en central del i upphovsrätten till sådana verk är upphovsrättsinnehavarens rätt att själv bestämma när verket för första gången skall göras tillgängligt för allmänheten. Det anförda leder oss till att göra skillnad mellan den situationen där upphovsmannen själv lämnar in ett verk till en myndighet och den där någon annan, mot upphovsmannens vilja, lämnar in ett verk till en myndighet. Vi anser att den sistnämnda situationen är särskilt ingripande i upphovsrätten, eftersom upphovsmannen rätt att ensam förfoga över verket härigenom sätts ur spel. Till denna situation hör rena utnyttjanden av handlingsoffentligheten för att göra ett verk tillgängligt för allmänheten. Ett behov av ökat skydd för upphovsrätten till inte offentliggjorda verk, som lämnas in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke, kan enligt vår mening utgöra skäl för en begränsning i handlingsoffentligheten till förmån för upphovsrätten.

Vi finner inte samma behov av skydd för upphovsrätten till inte offentliggjorda verk som ges in av upphovsmannen själv. När ett inte offentliggjort verk i dessa fall ges in får upphovsmannen enligt vår mening acceptera att verket blir föremål för bestämmelserna om allmänna handlingar. Detta resonemang till trots kan vi se att det eventuellt kan finnas behov av skydd från insyn vid frivilliga ingivanden av inte offentliggjorda verk i mål om upphovsrättsintrång. Eftersom denna fråga i sig inte med nödvändighet kräver överväganden i grundlagsfrågan har vi valt att inte särskilt behandla denna fråga.

Det finns emellertid beaktansvärda argument för att inte inskränka handlingsoffentligheten till förmån för upphovsrättsligt skyddade verk. Det faktum att de upphovsrättsliga reglerna i upphovsrättslagen gäller även sedan ett verk lämnats ut enligt 2

kap. TF utgör i sig ett skydd för upphovsrätten. Den som fått ut en kopia av verket kan inte förfoga över verket i strid mot bestämmelserna i upphovsrättslagen. När det gäller risken för att ett verk skall anses offentliggjort mot upphovsrättsinnehavarens vilja, genom att det tillhandahålls som en allmän handling, kan man diskutera om det faktum att den som lämnar in ett verk till en myndighet och därmed riskerar att drabbas av påföljd för det upphovsrättsliga intrånget, utgör ett tillräckligt skydd för upphovsrätten. Man skulle alltså kunna anse att det upphovsrättsliga skyddet redan med befintliga regler är tillräckligt och inte behöver ökas på bekostnad av handlingsoffentligheten.

Dessa bestämmelser till skydd för upphovsrätten räcker enligt vår mening emellertid inte, eftersom ingreppet i upphovsrättsinnehavarens ensamrätt sker redan genom att verket lämnas in till myndigheten och därmed görs tillgängligt för allmänheten. Skyddet för upphovsrätten till sådana verk kan därför i vissa fall motivera en begränsning av handlingsoffentligheten.

5.1.3 Internationella konventioner

Vi delar regeringens uppfattning att de svenska reglerna är förenliga med Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet, även om vi inser att det finns en viss risk för att de svenska bestämmelserna vid ett tvistlösningsförfarande inte skulle anses helt och hållet förenliga med trestegsregeln i Bernkonventionen respektive i TRIP:s-avtalet.

Det är i sig ett problem att överensstämmelsen mellan de svenska reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF å ena sidan och Bernkonventionen och TRIP:s-avtalet å andra sidan har ifrågasatts på ett internationellt plan.

Det är särskilt trestegsregeln i TRIP:s-avtalet som är föremål för olika tolkningar och som givit upphov till tveksamheter. Som framhållits tidigare tillåter trestegsregeln inskränkningar i upphovsmannens hela ensamrätt endast i vissa särskilda fall om dessa överensstämmer med det normala nyttjande av ett verk och inte inkräktar oskäligt på rättighetshavarens legitima intressen.

Trestegsregeln i Bernkonventionen gäller inskränkningar i ensamrätten att mångfaldiga litterära och konstnärliga verk. Konflikten är därmed mer begränsad i förhållande till Bernkonventionen.

Genom den nya sekretessregeln i 8 kap. 27 § SekrL har ett omfattande skydd skapats för verk, som inte kan antas sakna kommersiellt intresse. Sekretessregeln torde i praktiken träffa flertalet litterära eller konstnärliga verk, som ingår i en allmän handling och som har något ekonomiskt värde. Vad som lämnats utanför sekretessregleringen är dels verk som saknar kommersiellt intresse, dels verk som visserligen inte saknar kommersiellt intresse men där ett utlämnande inte orsakar någon ekonomisk skada. I sådana fall kan det i vissa fall finnas behov av att skapa ett skydd även för den kränkning av upphovsmannens anseende som ett tvångsoffentliggörande kan innebära. Tillskapandet av ett sådant skydd skulle tveklöst innebära, att överensstämmelsen mellan reglerna om handlingsoffentligheten och trestegsregeln inte längre med fog kan ifrågasättas.

5.2 Vår avslutande bedömning

Huvudprincipen bör alltså vara att handlingsoffentligheten skall ha företräde framför upphovsrätten. Det är emellertid rimligt att upphovsrättsinnehavare i vissa fall skyddas mot sådana kringgåenden av upphovsrätten som kan ske genom att handlingsoffentligheten utnyttjas för att göra inte tidigare offentliggjorda upphovsrättsligt skyddade verk tillgängliga för allmänheten.

För verk som inte kan antas sakna kommersiellt intresse finns numera ett skydd för den ekonomiska delen av ensamrätten genom 8 kap. 27 § SekrL. Bestämmelsen har tillkommit med stöd av 2 kap. 2 § första stycket 6 TF, som medger sekretess till skydd för enskilda ekonomiska förhållanden. Tryckfrihetsförordningen har inte ansetts ge utrymme för att även skydda verk som saknar kommersiellt värde. Upphovsmannen är i sådant fall oskyddad mot tvångsoffentliggörande på grund av handlingsoffentligheten, vilket kan medföra en risk exempelvis för att hans anseende eller egenart som upphovsman kränks.

Vi anser att skäl kan anföras för att en upphovsman i sådana situationer bör skyddas mot såväl ekonomisk som ideell upphovsrättslig skada. Inom kommittén har utarbetats och diskuterats ett antal förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och upphovsrättslagen (se appendix). De syftar inte till något frångående av huvudprincipen att handlingsoffentligheten normalt har företräde framför upphovsrätten.

Vi tvekar emellertid att föreslå en ny inskränkning av handlingsoffentligheten i nuvarande läge. Anledningen är att upphovsrätten enligt vår mening har fått en så vid omfattning att den i vissa delar ter sig problematisk med hänsyn till det överordnade intresset av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Frågan om att hindra tvångsoffentliggörande av upphovsrättsligt skyddat verk i kraft av handlingsoffentligheten är i detta sammanhang av lägre dignitet. Vi anser det inte önskvärt att upphovsrätten förstärks på bekostnad av insynsintresset utan att frågan om hur upphovsrätten bör vägas mot allmänintresset av största möjliga offentlighet först prövats i ett vidare sammanhang.

Vi vill påminna om Högsta domstolens (HD) dom i det så kallade Manifestmålet (NJA 1985 s. 893). Göteborgs-Posten hade publicerat ett manifest av regissören Peter Oskarson om verksamheten vid Stadsteatern i Göteborg, vilket gav upphov till en tvist om intrång i upphovsrätten. HD skrev: "Å ena sidan gör sig sålunda i detta fall det upphovsrättsliga skyddsintresset inte starkt gällande. Bl. a. har manifestutkastet av allt att döma inte varit avsett att tillgodose upphovsmannens ekonomiska intressen. Dess innehåll har, fastän inte offentliggjort, varit känt i en ganska stor krets. Å andra sidan har det funnits ett betydande allmänintresse av att manifestet publicerades som led i nyhetsförmedlingen och som underlag för den pågående kulturpolitiska debatten angående stadsteaterverksamhetens mål och uppläggning. Informationsbehovet har accentuerats av att diskussionen rörde en verksamhet, som – låt vara i privaträttsliga former – drevs av det allmänna." Efter att ha hänvisat till bl. a. yttrandefrihetens och informationsfrihetens höga dignitet i den svenska rättsordningen skrev HD: "Skäl kan följaktligen anföras för att upphovsrätten i ett fall som det aktuella får vika till förmån för yttrandefrihetens intresse." HD fann emellertid att en sådan lösning inte var möjlig utan framhöll att "uppgiften att i sådana typfall som nu åsyftas begränsa straffansvaret för upphovsrättsintrång till förmån för ett motstående yttrandefrihetsrättsintresse bör förbehållas lagstiftaren".

Vi har också uppmärksammat att utgivningen av Adolf Hitlers *Mein Kampf* möter upphovsrättsliga hinder i Sverige (NJA 1998 s. 838). När Häggglunds Förlag 1992 utgav *Mein Kampf* i ny upplaga togs upplagan i beslag på begäran av den tyska delstaten Bayern, som ansåg sig inneha upphovsrätten. Förläggaren åtalades för intrång i upphovsrätten. HD ansåg det inte styrkt att Bayern innehade upphovsrätten men fann att detta inte var avgörande för om åtalet skulle bifallas: "Det får hållas för visst att upphovsrätten

till Mein Kampf tillkommer någon annan än [förläggaren] och att denne inte har någon egen rätt enligt upphovsrättslagen att ge ut boken.”

HD påminde om domen i Manifestmålet och reste på nytt frågan huruvida yttrandefrihetsintresset i vissa situationer kan tillerkännas försteg framför skyddet för upphovsrätten. Rättsläget kunde enligt HD i viss mån anses ha förändrats genom inkorporeringen av Europakonventionen om mänskliga rättigheter, som tillerkänner envar yttrandefrihet. HD anförde:

Lagstöd kan härigenom finnas för att i vissa situationer tillerkänna yttrandefrihetsintresset försteg framför skyddet av upphovsrätten och då fria från ansvar för upphovsrättsintrång.

Även om ett något ökat utrymme sålunda kan finnas för att låta intresset av yttrandefrihet få medföra att ansvar för upphovsrättsintrång inte skall ådömas, kan det dock inte anses att [förläggaren] på grund härav skall gå fri från ansvar för att ha gett ut Mein Kampf. Att det kan vara svårt att få tag i exemplar av detta verk av historiskt intresse är alltså inte, som [förläggaren] hävdade, tillräckligt för att åtalet skall ogillas.

I fallet Mein Kampf rörde det sig knappast om vare sig ekonomisk eller ideell upphovsrättslig skada. Bayerns motiv att vilja förhindra utgivningen av Mein Kampf torde ha varit rent politiska.

Mein Kampf är ett historiskt dokument av stor betydelse för var och en som vill förstå 1900-talets historia. Kommittén ifrågasätter om det från allmänna utgångspunkter är rimligt att upphovsrätten genom sin nuvarande omfattning väsentligt försvårar för den svenska allmänheten att ta del av ett sådant verk.

Vi har vidare uppmärksammat att upphovsrätten i Sverige omfattar texter av ”låg verkshöjd”. Även relativt triviala privata brev eller dagboksanteckningar, som inte kan anses ha tillkommit i litterärt syfte, kan vara litterära verk, vilket i vissa situationer kan vara till förfång för ett legitimt yttrandefrihets- och informationsintresse.

Våra direktiv påminner om att begränsningar i yttrande- och informationsfriheten får ske, enligt förarbeten till regeringsformen, bl.a. av hänsyn till upphovsrätten. ”Vid utformningen av upphovsrätten skall dock särskilt beaktas vikten av vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i bl.a. politiska, vetenskapliga och kulturella angelägenheter...”

Enligt vad vi erfarit övervägs inom Justitiedepartementet en översyn av upphovsrätten ur vissa aspekter, främst med anledning

av den svenska införlivningen av EG-direktivet om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället.

Som framgått ovan kan man med skäl hävda att upphovsrätten i några avseenden kommit att ges en alltför vid tillämpning. Mot bakgrund av de bedömningar som redovisats ovan har vi stannat för att inte lämna något förslag om förändring av den nuvarande regleringen. Vi förordar i stället att frågan om avvägningen mellan upphovsrätten och yttrandefrihets- och informationsintresset blir föremål för en bredare översyn och att ytterligare lagstiftning i syfte att förhindra tvångsoffentliggörande av upphovsrätts-skyddade verk får anstå till dess en sådan översyn kommit till stånd.

6 Övriga frågor

6.1 Utlämnande av kopior och avskrifter av datorprogram

Kommitténs bedömning: Det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF bör behållas för datorprogram. Myndigheterna kommer alltså även i fortsättningen endast att vara skyldiga att lämna ut utskrift av datorprogram. Vi menar att de särskilda upphovsrättsliga skyddsintressen som föreligger beträffande datorprogram härigenom tillgodoses (se vidare avsnitt 5.5.2 i del II).

6.1.1 Bakgrund

6.1.1.1 Bestämmelser i TF

2 kap. TF innehåller inte några särskilda bestämmelser om datorprogram utan dessa behandlas som övriga allmänna handlingar. En myndighets datorprogram skall alltså, i den mån de utgör offentliga allmänna handlingar, tillhandahållas allmänheten enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. Till följd av det nu gällande s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF för upptagningar för automatisk databehandling är en myndighet inte skyldig att lämna ut datorprogram i annan form än utskrift.

6.1.1.2 Särskilt om upphovsrätten till datorprogram

Enligt 1 § 2 URL har skaparen av ett datorprogram som uppnår verkshöjd upphovsrätt till programmet. Upphovsrättslagens bestämmelser om ensamrätt gäller för datorprogram liksom för andra typer av verk. Beträffande datorprogram finns emellertid också vissa speciella bestämmelser. En i detta sammanhang central

bestämmelse är förbudet i 12 § andra stycket URL att framställa exemplar (kopior) av datorprogram för enskilt bruk. Huvudregeln beträffande upphovsrättsligt skyddade verk är annars att enstaka kopior för enskilt bruk får framställas av offentliggjorda verk.

Det striktare upphovsrättsliga skyddet för datorprogram följer av ett EG-direktiv om rättsligt skydd för datorprogram (91/250/EEG), vilket för svensk del har genomförts bl.a. genom att datorprogram på nyss angivet sätt undantagits från rätten att framställa kopior för enskilt bruk (se ovan avsnitt 1.2.3.1). I EG-direktivet anges vilka inskränkningar i upphovsmännens ensamrätt till datorprogram som får finnas i medlemsstaternas rättsordningar (art. 5 och 6). Exemplarframställning för eget bruk finns inte med bland de tillåtna inskränkningarna. EG-direktivet innehåller inte heller något undantag för nationella bestämmelser om tillhandahållande av allmänna handlingar.

Direktivets syfte är att eliminera skillnader i programskydd mellan medlemsländerna och att förbättra skyddet mot piratkopiering. Direktivet kom till som en följd av att rådet funnit att olikheter i rättsskyddet för datorprogram i medlemsländerna hade en direkt och negativ effekt på den gemensamma marknaden samt att dessa olikheter riskerade att bli större allteftersom medlemsstaterna införde ny lagstiftning på området (prop. 1992/93:48 s. 109).

6.1.2 Våra överväganden och förslag

Eftersom datorprogram är undantagna från bestämmelsen om enskilds rätt att göra kopior för enskilt bruk enligt 12 § andra stycket URL, kan man säga att det i princip inte får finnas några andra exemplar av datorprogram än sådana som kan härledas direkt till ett av upphovsmannen vidtaget upphovsrättsligt förfogande. Man kan således anse att konflikten mellan de upphovsrättsliga reglerna och bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar är särskilt markant beträffande datorprogram eftersom allmänna handlingar enligt huvudregeln i 2 kap. 13 § TF skall utlämnas i kopia eller avskrift. Visserligen innebär utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF att myndigheten inte är skyldig att lämna ut datorprogram i annan form än utskrift. Även en sådan utskrift av datorprogrammet är dock ett exemplar av datorprogrammet i upphovsrättslagens mening.

Denna intressekonflikt accentueras enligt vår mening ytterligare av att myndigheten i flertalet fall endast har nyttjanderätt till datorprogrammet. Upphovsrätten tillkommer i allmänhet någon annan, t.ex. en extern programskapare.

Datorprogram kan också sägas i stor utsträckning tjäna som den tekniska stomme som garanterar det materiella innehållet i myndigheternas elektroniska handlingar. Datorprogrammen torde följaktligen relativt sällan innehålla materiell information i myndigheternas mål eller ärenden. Detta innebär i och för sig inte att allmänheten inte skulle ha något intresse av insyn i myndigheternas datorprogram, exempelvis kan man tänka sig att det finns ett insynsintresse i sådana datorprogram som används vid automatiserat beslutsfattande. Rent allmänt kan man enligt vår mening dock hävda att de intressen som bär upp offentlighetsprincipen gör sig gällande i mindre utsträckning beträffande datorprogram än andra handlingar hos myndigheten.

Intressekonflikten mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten kan, trots vad som nyss anförts, anses vara särskilt markant när det gäller datorprogram eftersom inskränkningarna i upphovsrätten till datorprogram är begränsade. Vi anser att allmänhetens rätt till insyn i datorprogram är betydelsefull och att datorprogram naturligtvis även fortsatt skall omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet. Med hänsyn till det särskilt starka upphovsrättsliga skyddet för datorprogram anser vi att datorprogram inte skall omfattas av vårt förslag om utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form (se avsnitt 5.5.2 i del II). Vi föreslår i stället att det s.k. utskriftsundantaget bibehålls för datorprogram. Det upphovsrättsliga skyddsintresset får därmed anses tillgodosett.

6.2 Utlämnande av kopior och avskrifter av databaser

Kommitténs bedömning: Förslaget att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF föranleder inte att någon begränsning av hänsyn till upphovsrätt behöver göras i rätten att få kopia av en allmän handling som utgör en databas.

6.2.1 Bakgrund

6.2.1.1 Bestämmelser i TF

En myndighets databas skall, i den mån den utgör en offentlig allmän handling, tillhandahållas allmänheten enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF, alltså på plats hos myndigheten eller genom utlämnade av kopia eller avskrift. Till följd av det nu gällande s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF för upptagningar för automatisk databehandling är en myndighet inte skyldig att lämna ut en databas i annan form än utskrift.

En databas som innehåller biblioteksmaterial och som därmed utgör bibliotek hos myndigheten är undantagen från att anses som allmän handling genom bestämmelsen i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF, den s.k. biblioteksregeln. Genom biblioteksregeln undantas tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek från att anses som allmän handling. Biblioteksregeln skall dock inte tillämpas på upptagning för automatisk databehandling i sådant register som myndigheten har tillgång till enligt avtal med annan myndighet (2 kap. 11 § andra stycket TF). Denna typ av upptagningar omfattas alltså inte av biblioteksregeln utan är alltid allmänna handlingar (se avsnitt 4.3.3 och 4.4 i del II).

6.2.1.2 Särskilt om upphovsrätten till databaser

I den mån en sammanställning av uppgifter, t.ex. en databas, uppnår verkshöjd omfattas den av upphovsrättsligt skydd (1 § URL). Den typ av sammanställningar av uppgifter som databaser utgör är emellertid ofta inte resultatet av någon mer avancerad intellektuell prestation och uppnår således inte verkshöjd. I svensk rätt omfattas databaser dock även av det kompletterande skyddet för sammanställningar som inte uppnår verkshöjd, det s.k. katalogskyddet i 49 § URL. Precis som för datorprogram, finns en del speciella bestämmelser för sammanställningar av uppgifter, t.ex. databaser. Av intresse i detta sammanhang är förbudet i 12 § andra stycket URL mot att framställa exemplar i digital form av sammanställning i digital form också för enskilt bruk. Som ovan angetts är huvudregeln beträffande upphovsrättsligt skyddade verk annars att kopior för enskilt bruk får framställas av offentliggjorda verk.

Begränsningen i rätten att göra kopior för enskilt bruk av digitala databaser kom till som en följd av EG-direktivet om

rättsligt skydd för databaser (96/9/EG), det s.k. databasdirektivet (se ovan avsnitt 1.2.3.2). Genom detta direktiv fick vissa former av uppgiftssammanställningar ökat upphovsrättsligt och närståenderättsligt skydd den 1 januari 1998 (SFS 1997:790). Som skäl för att i direktivet införa ett förbud för kopior i digital form anfördes vid utarbetande av direktivet, den för rättighetshavaren många gånger farliga, snabba och exakta kopieringen (prop. 1996/97:111 s. 24). I databasdirektivets art. 13 anges att bestämmelserna i direktivet inte skall påverka tillämpningen av bestämmelser om bl.a. tillgång till allmänna handlingar.

6.2.2 Våra överväganden

Som framgått ovan får man enligt 12 § andra stycket URL inte framställa exemplar i digital form i sammanställningar i digital form för eget bruk. Därför kan man beträffande digitala databaser säga att det i princip inte får finnas några andra exemplar än sådana som kan härledas direkt till ett av upphovsmannen vidtaget upphovsrättsligt förfogande. Undantaget är emellertid begränsat till kopior i digital form. Man får alltså för eget bruk framställa en "papperskopia" av en digital databas.

Man kan därför anse att konflikten mellan de upphovsrättsliga reglerna och bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar blir särskilt markant beträffande databaser genom vårt förslag om en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

I många fall är databaser, på grund av att de innehåller referensmaterial, undantagna från bestämmelserna om allmänna handlingar genom den s.k. biblioteksregeln (2 kap 11 § första stycket 3 TF). I de fallen har allmänheten ingen rätt till insyn och upphovsrätten till databasen är fullt skyddad.

I de fall en myndighets databas inte omfattas av biblioteksundantaget och databasen är en allmän handling är enligt vår uppfattning inte annat rimligt än att den precis som andra inkomna eller upprättade handlingar omfattas av reglerna för insyn. I den mån en myndighets databas innehåller allmänna handlingar och är framställd av någon annan än myndigheten bör det enligt vår mening vara självklart att sådana frågor som är avhängiga av offentlighetsprincipens tillämpning regleras i avtal mellan databasproducenten och myndigheten (jfr SOU 1988:64 s. 104).

Databasdirektivet innehåller en bestämmelse med innebörden att direktivets bestämmelser inte skall påverka tillämpningen av bestämmelser om tillhandahållande av allmänna handlingar (art. 13). Konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsmännens ensamrätt till framställning och spridning av databaser kan härigenom anses löst på direktivnivå.

6.3 Förslaget till EG-direktiv om harmonisering av vissa upphovsrättsliga aspekter i informationssamhället

Kommitténs bedömning: Mot bakgrund av att direktivförslaget innehåller en artikel om att direktivet inte påverkar bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar, vilken förhandlats fram från svensk sida, anser vi att bestämmelserna i 2 kap. TF är i principiell mening förenliga med direktivet.

Upphovsrättens reglering i förslaget till direktiv ger inte heller anledning till ändringar i 2 kap. TF.

6.3.1 Inledning

Europeiska unionens råd antog den 28 september 2000 en gemensam ståndpunkt inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället ([EG] nr 48/2000). Direktivet förväntas antas under våren 2001. I avsnitt 1.2.3.3 lämnas en sammanfattning av direktivförslagets innehåll.

6.3.2 Våra överväganden

Handlingsoffentligheten har som ovan framgått företräde framför upphovsrätten enligt den svenska rättsordningen (se avsnitt 4.1). I direktivförslaget finns en artikel om att direktivet inte skall påverka bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar (art. 9). Denna artikel har förhandlats fram från svensk sida för att förhindra att direktivet skall påverka de svenska grundlagsreglerna om allmänna handlingars offentlighet. Mot denna bakgrund är vår uppfattning att bestämmelserna i 2 kap. TF är i principiell mening förenliga med direktivförslaget.

Direktivförslaget innehåller emellertid vissa inslag som enligt vår mening kan tyckas accentuera intressekonflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten och som därför bör belysas. Det gäller direktivförslagets bestämmelser om vilka inskränkningar i upphovsmännens ensamrätt att mångfaldiga verk som medlemsstaterna får införa. Enligt förslaget skall medlemsstaterna tillåtas ha inskränkningar i upphovsrättsinnehavarens ensamrätt att mångfaldiga verk för bl.a. mångfaldigande på papper och mångfaldigande på alla typer av medium för en fysisk persons privata bruk och i icke-kommersiellt syfte (art. 5.2 a och b). Dessa inskränkningar skall dock vara förenade med rimlig ersättning till upphovsrättsinnehavaren.

I den svenska upphovsrättslagen finns ingen inskränkning som generellt ger rätt att framställa exemplar av verk. I 12 § URL finns en bestämmelse som inskränker upphovsmännens ensamrätt genom en rätt att framställa exemplar för enskilt bruk. Denna bestämmelse innebär ingen rätt till ersättning för upphovsrättsinnehavaren.

Man kan tycka att vårt förslag att allmänna handlingar skall lämnas ut i elektronisk form, mot bakgrund av att direktivförslaget generellt endast tillåter inskränkningar i ensamrätten för mångfaldigande på papper, skärper konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten. Direktivförslaget tillåter dock inskränkningar i ensamrätten för mångfaldigande, oavsett form, för en fysisk persons privata bruk och i icke-kommersiellt syfte. Man kan därför anse att ett elektroniskt utlämnade av allmänna handlingar till enskilda inte innebär någon egentlig konflikt med direktivförslagets tillåtna inskränkningar i ensamrätten.

Direktivförslaget innehåller en s.k. trestegsregel liknande den i TRIP:s-avtalet, vilket innebär att inskränkningar i ensamrätten endast får tillämpas i vissa särskilda fall som inte strider mot det normala utnyttjandet av verket och inte oskäligt inkräktar på rättighetshavarnas legitima intressen. Förekomsten av en trestegsregel kan i sig anses problematisk eftersom den ger utrymme för tolkningar av om de inskränkningar som medlemsstaterna har vidtagit i upphovsrätten kan anses förenliga med direktivet eller inte. För svenskt vidkommande kan någon sådan tolkningstvist inte uppstå när det gäller allmänna handlingar som innehåller ett upphovsrättsligt verk, eftersom bestämmelserna om rätten att ta del av sådana handlingar enligt direktivförslaget har getts företräde framför direktivets bestämmelser.

IV Avslutande frågor

1 Konsekvenser av kommitténs förslag

1.1 Ekonomiska konsekvenser

Kommitténs bedömning: Förslaget att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF, som i praktiken innebär att det införs en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, kommer att medföra en viss kostnad för myndigheterna för utbildning på såväl lednings- som handläggarnivå samt för ställningstaganden som har samband med den praktiska tillämpningen av de nya reglerna. I perspektivet av att kostnaderna skall belasta hela den svenska förvaltningen får de anses begränsade. Kostnaderna bör kunna rymmas inom myndigheternas verksamhetsanslag. I annat fall bör de, åtminstone till viss del, belasta samma anslag som avsetts för regeringens offentlighetskampanj.

1.1.1 Inledning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Vidare skall förslagets samhällsekonomiska kostnader i övrigt redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

Vårt förslag att utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF skall tas bort kommer i praktiken att innebära att det införs en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar, som finns elektroniskt lagrade, i elektronisk form. Vi har därför genom beslut den 28 juni 2000 gett Statskontoret i uppdrag att analysera

de ekonomiska konsekvenserna av ett sådant förslag. Statskontoret har redovisat sina slutsatser i en rapport som överlämnades till kommittén den 18 oktober 2000. En sammanfattning av Statskontorets rapport lämnas i *bilaga 3*.

I uppdraget till Statskontoret angavs att en utgångspunkt vid analysen skulle vara att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form förutsätter att den allmänna handlingen finns lagrad i elektronisk form. En annan utgångspunkt skulle vara att den införda skyldigheten inte i sig kommer att föranleda intäktsminskningar i myndigheternas verksamhet som avser försäljning av offentlig information. Därutöver skulle en utgångspunkt vara att utlämnanden av allmänna handlingar i elektronisk form får avgiftsbeläggas enligt en självkostnadsprincip.

Vårt förslag har således utformats så att inte den nya utlämnandeformen i sig ger upphov till några kostnadsökningar eller intäktsminskningar. Skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form förutsätter, som redan nämnts, att handlingen också finns lagrad i sådan form. Detta innebär för det första att allmänna handlingar som är lagrade på annat medium, t.ex. papper, inte berörs av förslaget. Genom förslaget införs således inte någon skyldighet att föra över handlingar från t.ex. pappersmedium till elektroniskt medium. När det vidare gäller handlingar som lagrats elektroniskt och som myndigheten själv har framställt, är det myndigheten som – i enlighet med vad som redan gäller – bedömer om en handling uppfyller såväl de formella som tekniska krav, bl.a. när det gäller säkerhet och informationskvalitet, som krävs för att handlingen skall anses vara i ”färdigt” skick. Om så inte är fallet är handlingen inte att betrakta som upprättad enligt 2 kap. 7 § TF och utgör därmed inte en allmän handling. Vårt förslag är således utformat så att skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form följer myndighetens egen utvecklingstakt när det gäller val av lagringsform för de allmänna handlingarna och uppbyggnad av IT-system m.m. Förslaget ger därmed inte upphov till några investeringskostnader.

Som framgått ovan (se avsnitt 5.5.7.2 i del II) anser vi inte att vårt förslag påverkar sådan verksamhet hos en myndighet som innebär försäljning av information. Framför allt påverkar förslaget inte vilken avgift som ett visst informationsuttag skall betinga. Vi bedömer således att förslaget inte kommer att medföra några intäktsminskningar i sådan verksamhet hos myndigheterna som avser försäljning av information. Vårt förslag är därutöver utformat så att det inte påverkar möjligheten att ta ut en avgift för ett

utlämnande av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF. Denna möjlighet kan således också omfatta handlingar i elektronisk form. Förslaget föranleder dock att en översyn av avgiftsförordningen (1992:191) görs. En översyn av s.k. registerförfattningar kommer också att behöva göras.

1.1.2 Statskontorets kostnadsberäkningar

Sammanfattningsvis finner Statskontoret att de ekonomiska konsekvenserna av att införa en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, med den utformning kommitténs förslag har, kommer att bli begränsade för de flesta statliga myndigheter.

Statskontorets samlade bedömning är att den nya skyldigheten i sig inte kommer att ställa förvaltningen inför helt nya förändringsbehov. Snarare kommer den att förstärka redan befintliga tendenser i förvaltningen och i samhället i övrigt. Detta kan komma att innebära att teknik- och samhällsutvecklingen påskyndas och får ett snabbare förlopp än om skyldigheten inte införs.

Den ökade efterfrågevolym som den nya skyldigheten kan ge upphov till är enligt Statskontoret svår att uppskatta. Ytterst beror den på hur prissättningen utformas för olika former av utlämnanden och vilka servicenivåer som myndigheterna väljer.

Enligt Statskontoret kommer myndigheterna – där så är lönsamt – att av effektivitetsskäl vilja lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form snarare än pappersutskrifter. Samtidigt bedöms samhällsutvecklingen medföra att en stor del av allmänhetens förfrågningar hos myndigheterna kommer att göras genom e-post och kan därigenom förväntas bli enklast att besvara för myndigheterna på samma sätt.

Statskontoret bedömer att den nya skyldigheten kan medföra främst en engångskostnad för myndigheterna i samband med dess införande. Därefter bedöms vissa årliga kostnadsökningar uppstå. Engångskostnaderna rör bedömningar på ledningsnivå hos myndigheterna som avser ekonomi, organisation, juridik och policyfrågor. Därutöver tillkommer kostnader för personalutbildning och systemarbete inför reformens genomförande. Enligt Statskontoret är engångskostnaderna svåra att förutsäga. Statskontoret uppskattar dem till mellan 100 och 280 miljoner kronor.

De årliga kostnadsökningarna bedömer Statskontoret främst röra juridiska bedömningar. Under en övergångsperiod kan också vissa merkostnader uppkomma till följd av oklarheter i tolkningarna av den nya skyldigheten. Statskontoret bedömer dessa kostnader till tre miljoner kronor.

Enligt Statskontoret är bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna mest osäkra för kommuner och landsting. Statskontoret ställer sig tveksam till att landstingen t.ex. kommer att kunna lämna ut patientjournaler i elektronisk form i någon omfattning. I sådant fall uppkommer heller ingen större merkostnad för landstingen.

Vidare kan den nya skyldigheten medföra krav på nya regler för försäljning av kommunal kartinformation. Några kostnadsuppskattningar har inte gjorts i detta avseende.

1.1.3 Vår kommentar till Statskontorets beräkningar

Vi vill inledningsvis framhålla att offentlighetslagstiftningen och dess praktiska tillämpning utgör en integrerad del av hela den svenska förvaltningen. De kostnader för förvaltningen som har samband med offentlighetsprincipen bestrids inom verksamhetsanslagen i stort. Några särskilda budgetposter som tar sikte på offentlighetsprincipen och dess tillämpning finns inte. Eftersom offentlighetsprincipen utgör en integrerad del av hela förvaltningen innebär minsta förändring av regelverket att kostnader uppstår, som tagna ur sitt sammanhang kan upplevas som beaktansvärda. Sådana kostnader måste dock ses i perspektivet att de skall belasta och spridas ut på förvaltningen i dess helhet. Även till beloppet beaktansvärda kostnader kan därför i detta perspektiv ses som marginella.

Statskontoret bedömer i sin rapport att engångskostnaderna för att införa en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan uppgå till mellan 100 och 280 miljoner kronor. De angivna beloppen har sin grund i att kostnader för bedömningar på ledningsnivå hos myndigheterna som avser ekonomi, organisation, juridik och policyfrågor uppskattas till mellan 35 och 70 miljoner kronor, beroende på när den nya skyldigheten träder i kraft. Vidare har kostnader för utbildning av myndigheternas handläggare uppskattats till mellan 20 och 60 miljoner kronor. För statliga och kommunala myndigheter bedöms systemkostnader inför reformens genomförande bli marginella.

Däremot uppskattas sådana kostnader för myndigheter på landstings- och regional nivå uppgå till mellan 25 till 125 miljoner kronor.

De nämnda beloppen som angetts i Statskontorets rapport bygger inte på några beräkningar utifrån faktiska förhållanden, utan utgör i samtliga fall grova uppskattningar. Den angivna totala engångskostnaden utgör i sin tur ingen summering av de uppskattade beloppen, utan är angiven med en marginal på ca 20 miljoner kronor beträffande såväl den lägre som den högre totalkostnaden.

Som framgått ovan har kostnader för bedömningar på ledningsnivå hos myndigheterna som avser ekonomi, organisation, juridik och policyfrågor samt för utbildning av myndigheternas handläggare uppskattats till sammanlagt mellan 55 och 130 miljoner kronor. När det gäller kostnader för bedömningar på ledningsnivå inom myndigheterna vill vi framhålla, som redan tidigare påpekats i detta betänkande (se avsnitt 5.5.8 i del II), att det naturligtvis redan i dag åligger myndigheterna att hålla reda på vad i myndigheternas datalagrade informationsmaterial som utgör allmänna handlingar. Om en rätt att få ut allmänna handlingar också i elektronisk form införs blir det dock än mer aktuellt för en myndighet att skapa sig en klar bild över detta för att underlätta handläggningen av en begäran om att få ut en allmän handling i elektronisk form. Vi har vidare tidigare i betänkandet framhållit att det ännu finns ett stort utbildningsbehov inom förvaltningen när det gäller offentlighetslagstiftningen och dess praktiska tillämpning. Detta gäller inte minst personer på ansvarig nivå som skall fungera som kravställare gentemot leverantörer av IT-system m.m. (se avsnitt 1.4.3 i del II). Det kan således konstateras att det redan i dag finns brister, både vad gäller kompetens och resurser, i myndigheternas förmåga att göra de ställningstaganden som behövs för att tillgodose offentlighetsintressena i IT-sammanhang. Som framhållits tidigare i betänkandet måste dessa brister åtgärdas, bortsett från om en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form införs eller inte. De kostnader som Statskontoret uppskattat för bedömningar på ledningsnivå hänför sig enligt vår uppfattning i huvudsak till sådana åtgärder. Vårt förslag medför i sammanhanget endast begränsade kostnader.

Samma synsätt måste enligt vår uppfattning läggas på den uppskattade kostnaden för utbildning av myndigheternas handläggare. Statskontoret har härvid grundat sin uppskattning på att 10 till 15 personer på varje myndighet behöver utbildning om de

nya reglerna. Vi utgår dock från att det pågår kontinuerlig utbildning av myndigheternas handläggare i offentlighetsfrågor. Kostnader för utbildning bör därför endast hänföras till den som står för utbildningen. En sådan kostnad måste i sammanhanget anses som marginell.

Vårt förslag har getts en sådan utformning att det i så begränsad omfattning som möjligt skall innebära en förändring av offentlighetsreglerna. Eftersom förslaget berör hela förvaltningen, kommer det ändå oundvikligen att uppstå kostnader. Dessa kostnader skall dock ses i perspektivet av att det redan avsätts medel för att myndigheterna skall kunna uppfylla sina åligganden enligt offentlighetslagstiftningen, både vad gäller personer på lednings- och handläggarnivå. Vårt förslag bör i detta perspektiv endast medföra en viss ytterligare kostnad av begränsad omfattning. Det har dock konstaterats att det redan nu finns brister i myndigheternas kompetens i fråga om offentlighetsreglerna och dess praktiska tillämpning, vilka måste åtgärdas oavsett om vårt förslag genomförs eller inte. Mot bakgrund av vad som nu anförts får det enligt vår uppfattning anses tillräckligt att i denna konsekvensanalys konstatera att förslaget kommer att medföra vissa kostnader för bedömningar på ledningsnivå samt för utbildning. I perspektivet av att kostnaderna skall belasta hela förvaltningen får de anses begränsade. Kostnaderna bör kunna rymmas inom myndigheternas verksamhetsanslag. I annat fall bör de lämpligen, åtminstone till viss del, kunna belasta det anslag som avsetts för regeringens offentlighetskampanj (utgiftsområde 2, anslaget A13 Utvecklingsarbete).

I Statskontorets uppskattning av engångskostnader för att införa den nya skyldigheten ingår vidare ett belopp på mellan 25 och 125 miljoner kronor som avser systemkostnader för framför allt myndigheter på landstings- och regional nivå. Vi har redan påpekat ovan att vårt förslag har utformats så att skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form följer myndighetens egen utvecklingstakt när det gäller val av lagringsform för de allmänna handlingarna och uppbyggnad av IT-system m.m. En annan fråga är naturligtvis hur långt gången man vill att en myndighets IT-utveckling skall vara när skyldigheten införs. Förslaget innebär dock inte att man måste anlägga en viss uppfattning i denna fråga. Vi anser således att förslaget inte ger upphov till några investeringskostnader.

Statskontoret har vidare uppskattat de årliga kostnadsökningarna p.g.a. den nya skyldigheten till 3 miljoner kronor.

Kostnaderna hänförs till juridiska bedömningar. Enligt vår uppfattning får en sådan kostnad anses ytterst marginell i sammanhanget.

Enligt Statskontoret har det varit svårt att uppskatta en ökad efterfrågevolym som den nya skyldigheten kan ge upphov till. Vi delar Statskontorets uppfattning att efterfrågevolymen kommer att vara avhängig av hur avgiftssystemet och myndigheternas informationsverksamhet i övrigt utformas. Statskontorets enkätundersökning har vidare visat att det redan finns en beredskap inom förvaltningen för en ökning av efterfrågevolymen. Vi vill också framhålla att vi tidigare i betänkandet har påpekat att det finns möjligheter att genom avgiftssystemet kompensera sig för exempelvis upprepade förfrågningar som tar stora resurser i anspråk (se avsnitt 5.5.2 i del II). Mot bakgrund av vad som nu har sagts saknas det enligt vår uppfattning anledning att i detta sammanhang beakta några kostnader som har samband med en ökad efterfrågan som avser utlämnanden enligt 2 kap. TF.

1.2 Övriga konsekvenser

Kommitténs bedömning: Förslaget att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF bedöms ha en positiv regionalpolitisk effekt, eftersom det innebär bättre möjligheter för den enskilde att få ut information från myndigheterna i elektronisk form. Generellt innebär detta att möjligheten att utnyttja rätten till insyn blir mer oberoende av geografisk belägenhet. Förslaget innebär vidare att synskadades möjligheter att utnyttja rätten till insyn förbättras. Dessutom kan förslaget indirekt medföra en bättre tillgänglighet också för hörselskadade till allmänna handlingar. Därutöver har förslaget getts en sådan utformning att det inte skall förhindra det pågående arbetet med att utveckla myndigheternas informationsverksamhet, där bl.a. småföretagen ägnas ett särskilt intresse. I övrigt bedöms förslaget inte medföra några särskilda konsekvenser som kommittén har att beakta.

Enligt våra direktiv har vi också haft att beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa eventuella regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställd-

hetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Dessa direktiv upphävdes den 1 januari 1999 och ersattes av 15 § kommittéförordningen.

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

Av 2 kap. 5 § TF följer att skyldigheten att tillhandahålla medborgarna allmänna handlingar gäller lika för alla myndigheter, såväl statliga som kommunala. Vårt förslag att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF innebär en viss utvidgning i denna skyldighet. Utvidgningen är enligt vår uppfattning dock inte av sådan karaktär att den medför några särskilda konsekvenser varken för den kommunala självstyrelsen eller det offentliga åtagandet i stort.

Däremot torde förslaget ha en positiv regionalpolitisk effekt, eftersom det innebär bättre möjligheter för den enskilde att få ut information från myndigheterna i elektronisk form. I ett generellt perspektiv kommer detta att innebära att information kan lämnas ut på ett mer effektivt sätt och den enskildes möjligheter att utnyttja sin rätt till insyn blir mer oberoende av var han befinner sig rent geografiskt i förhållande till myndigheten.

Gällande regler innebär vidare svårigheter för synskadade att ta del av allmänna handlingar. Förslaget att ta bort utskriftsundantaget kan för denna grupp innebära bättre möjligheter att utnyttja rätten till insyn. En allmän handling som lämnas ut i elektronisk form kan behandlas i den tekniska miljö som synskadade använder som hjälpmedel. Texten i en allmän handling kan därmed läsas upp av ett talsyntesprogram och översättas till blindskrift. Dessutom kan förslaget indirekt innebära bättre tillgänglighet också för hörselskadade till allmänna handlingar.

Det kan därutöver konstateras att förslaget har getts en sådan utformning att det inte skall förhindra det pågående arbetet med att utveckla myndigheternas informationsverksamhet, där bl.a. småföretagen ägnas ett särskilt intresse.

När det gäller övriga konsekvensbeskrivningar som finns upptagna i 15 § kommittéförordningen, dvs. som tar sikte på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, är vår bedömning att vårt förslag inte påverkar dessa områden.

2 Ikraftträdande

Våra förslag till ändringar i 2 kap. TF syftar i två avseenden till att skapa en större klarhet i gällande lagstiftning. I dessa fall finns ingen avsikt att förändra gällande rätt på området. Vad som åsyftas är för det första förslaget till ett nytt, tredje stycke i 2 kap. 3 § TF, där myndigheternas skyldighet att inom handlingsoffentlighetens ram på begäran göra vissa sammanställningar av uppgifter regleras. Vidare gäller det förtydliganden och en anpassning till gällande terminologi på IT-området som föreslås i 2 kap. 11 § andra stycket TF. Eftersom båda dessa ändringar syftar till att skapa en större klarhet i lagstiftningen, är det enligt vår uppfattning av stort värde att ändringarna kan träda i kraft så fort som möjligt.

Inte heller förslaget att införa en ny paragraf i 2 kap. TF för att förstärka arkivreglernas anknytning till grundlagen innebär någon ändring av gällande rätt på området. Ändringen bör därför kunna träda i kraft så snart som möjligt.

Förslaget att ta bort utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF innebär däremot en utvidgning i myndigheternas nuvarande skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar inom ramen för 2 kap. TF. Förslaget innebär i praktiken att det införs en skyldighet att lämna ut elektroniskt lagrade handlingar, inte bara i utskrift, utan också i elektronisk form. Med tanke på att förslaget innebär en vidgad rätt till insyn är det naturligtvis av stort värde om ändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt är det viktigt att det ges tillräcklig tid för information och utbildning om de nya reglerna. Förslaget föranleder också att en översyn av avgiftsförordningen (1992:191) måste göras. Vidare kommer det att finnas ett behov av att se över s.k. registerförfattningar, eftersom förbud i sådan särskild lag eller förordning om att lämna ut uppgifter i elektronisk form skall, enligt förslaget, kunna inskränka den nya grundlagsfästa skyldigheten. Det är betydelsefullt att erforderlig tid ges för den sistnämnda översynen

med tanke på att förslaget inte får medföra någon ökad risk för otillbörliga integritetsintrång.

När det gäller att bestämma en väl avvägd tidpunkt då de föreslagna ändringarna skall träda i kraft, måste i första hand beaktas att det är fråga om ändringar i grundlag. Enligt 8 kap. 15 § RF stiftas grundlag genom två likalydande beslut. Mellan dessa beslut skall det ha hållits val till riksdagen i hela riket och den nya riksdagen skall ha samlats. Dessutom skall det gå minst nio månader mellan den tidpunkt då ärendet anmäldes i riksdagens kammare och riksdagsvalet. Från detta krav kan konstitutionsutskottet dock under vissa förutsättningar medge undantag. Dessa bestämmelser innebär enligt vår uppfattning att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2003. Såvitt vi kan bedöma innebär detta tillräcklig tid för att de ovan nämnda förberedelserna skall kunna vidtas innan reglerna träder i kraft. Vi har därför stannat för att föreslå att samtliga föreslagna ändringar skall träda i kraft den 1 januari 2003. För den händelse det skulle visa sig att förberedelserna för den nya skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kräver längre tid än vad vi för närvarande kan bedöma, förordar vi att åtminstone de övriga ändringarna träder i kraft den 1 januari 2003. Vi bedömer att det saknas behov av några övergångsbestämmelser.

V Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

2 kap. Om allmänna handlingars offentlighet

3 §

I *andra stycket* har den bestämmelse tagits bort som begränsar en myndighets förvar i fråga om upptagningar, som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Vidare har definitionen av personregister tagits bort. En begränsande regel finns i stället i paragrafens nya tredje stycke, se vidare nedan.

Ett *nytt tredje stycke* har tillkommit. I detta stycke uttrycks den räckvidd som handlingsoffentligheten har i dag enligt förarbetsuttalanden och rättspraxis när det gäller myndigheternas datalagrade information (se vidare avsnitt 3.4 i del II). Avsikten med den nya bestämmelsen är således inte att ändra gällande rätt till insyn i nu aktuellt avseende, utan syftet är att denna rätt skall komma till klarare uttryck i lagtexten. Bestämmelsen innebär att myndigheterna, som hitintills, inom ramen för 2 kap. TF är skyldiga att på begäran av enskild göra en sammanställning av uppgifter ur upptagningar, som är allmänna handlingar, om sammanställningen på automatiserad väg kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Skyldigheten omfattar således inte sammanställningar av uppgifter ur konventionella handlingar. Vidare förutsätts att sammanställningen kan göras på automatiserad väg. Begreppet "sammanställning" utesluter inte att den sammanställning av uppgifter som avses kan vara resultatet av en bearbetning. Enligt bestämmelsen förutsätts dock att uppgifterna är hämtade ur upptagningar som är allmänna handlingar. Avsikten är vidare att kriteriet "rutinbetonade åtgärder" skall ha samma innebörd såsom det hitintills har uppfattats (se vidare avsnitt 3.4.1.3 i del II).

Av bestämmelsen framgår också, som angetts ovan, att någon skyldighet för en myndighet att sammanställa uppgifter inte föreligger om den enskildes begäran avser en sammanställning som innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen. Med "personuppgift" avses detsamma som i personuppgiftslagen (1998:204). Som framgått ovan (avsnitt 3.4.3.4 i del II) torde någon begränsning i en myndighets skyldighet för närvarande, p.g.a. 8 § första stycket personuppgiftslagen, inte kunna följa av bestämmelser i personuppgiftslagen.

Om den enskildes begäran avser en sammanställning som myndigheten är skyldig att göra enligt den nu aktuella bestämmelsen, skall sammanställningen tillhandahållas enligt bestämmelserna i 2 kap. TF i övrigt. Det innebär t.ex. att rätten att ta del av allmän handling på stället (12 §) samt att få avskrift eller kopia (13 §) gäller i samma utsträckning som om det hade varit fråga om en allmän handling som myndigheten redan hade framställt vid tidpunkten för den enskildes begäran.

11 §

I *andra stycket* har vissa språkliga ändringar gjorts för att uppnå bättre överensstämmelse med gällande terminologi på IT-området (se vidare avsnitt 4.4.2 i del II). För det första har termen "upptagning för automatisk databehandling" ersatts av "elektroniskt lagrad upptagning". Därutöver har hänvisningen till "register" tagits bort, eftersom det tar sikte på det registerbegrepp som användes på datalagens tid. Detta begrepp stämmer vidare inte överens med det registerbegrepp som används i 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Dessutom har hänvisningen till "register" inte någon egentlig funktion i den aktuella lagtexten. Det behöver därför inte ersättas med något annat begrepp.

Förutom de språkliga ändringarna i stycket, har ett tillägg gjorts för att klargöra att bestämmelsen enbart garanterar insyn i upptagningar som utgör allmänna handlingar hos den myndighet med vilken den anslutande myndigheten har slutit avtal. Om den anslutande myndigheten via "värdmyndigheten" får tillgång till exempelvis en referensdatabas, som omfattas av biblioteksregeln (första stycket 3) hos värdmyndigheten, blir upptagningar i den databasen inte heller allmänna handlingar hos den anslutande myndigheten p.g.a. andra stycket. Huruvida upptagningarna utgör allmänna handlingar hos den anslutande myndigheten får i stället

bedömas utifrån huvudregeln i första stycket 3 om bibliotek samt övriga bestämmelser i 2 kap. TF.

13 §

I *första stycket* har det s.k. utskriftsundantaget för ADB-upptagningar tagits bort (se vidare avsnitt 5.5 i del II). Rätten att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av en allmän handling gäller därmed i princip generellt, oavsett på vilket medium en handling har lagrats. Utskriftsundantaget har dock behållits för datorprogram, vilket framgår av första stycket 3 (se vidare avsnitt 6.1.2 i del III). Någon skyldighet att lämna ut en elektroniskt lagrad upptagning i elektronisk form gäller vidare inte om det för myndigheten i lag eller förordning finns en bestämmelse som förbjuder ett sådant utlämnande. Detta anges i första stycket 1. Med uttrycket "för myndigheten" markeras att enbart förbud där det finns en särskild adressat, dvs. som tar sikte på en viss myndighet eller myndigheter inom ett visst verksamhetsområde, kan inskränka myndighetens grundlagsfästa skyldighet enligt denna bestämmelse. Vidare finns i första stycket 2 den inskränkning som redan gäller i fråga om en myndighets skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan än elektroniskt lagrad upptagning (tidigare ADB-upptagning), om svarighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

18 §

Paragrafen är ny. Som framgår av avsnitt 6.3.1 i del II ger redan bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF grunderna för arkivverksamheten. Bland annat medför de krav på att allmänna handlingar skall bevaras. Syftet med den nya bestämmelsen är att arkivreglernas betydelse för rätten att ta del av allmänna handlingar skall komma till klarare uttryck och att reglernas anknytning till 2 kap. TF skall förstärkas. Den materiella regleringen när det gäller hur allmänna handlingar skall bevaras och om gallring och annat avhållande av sådana handlingar skall dock som hitintills finnas i lagar och andra författningar. De grundläggande bestämmelserna skall vidare, i enlighet med vad som är fallet i dag, anges i lag. Den nya paragrafen utgör en hänvisning till sådana bestämmelser.

Redovisning av våra överväganden av lagtekniska lösningar för ett utvidgat skydd för upphovsrätten

Inledning

Som framgått av avsnitt 5.2 i del III har kommittén stannat för att inte lägga fram något förslag till ett utökat skydd för upphovsrätten. Vi vill ändå redovisa vilka lagtekniska lösningar vi har övervägt. Våra överväganden har betydelse för vår syn på den nu gällande bestämmelsen i 8 kap. 27 § SekrL.

För att erhålla ett bredare skydd från insyn, som omfattar alla typer av inte offentliggjorda verk, har vi övervägt tre olika lagtekniska lösningar. För det första en reglering i 2 kap. TF, varigenom upphovsrättsliga verk av viss typ generellt undantas från att vara allmänna handlingar. För det andra en rent upphovsrättslig reglering men en ny, av upphovsrättsliga hänsyn föranledd, grund för inskränkningar i handlingsoffentligheten vid sidan av sekretessgrunderna i 2 kap. 2 § TF. För det tredje en sekretessreglering, med en ny sekretessgrund i 2 kap. 2 § TF för att möjliggöra skydd även för de ideella delarna av upphovsrätten. I det följande redovisas var och en av de lagtekniska lösningarna och dess praktiska och principiella effekter.

En lagteknisk lösning enbart i grundlag

En lagteknisk lösning enbart i grundlag skulle kunna ske genom att en ny bestämmelse införs i 2 kap. 11 § TF varigenom vissa upphovsrättsligt skyddade verk undantas från att vara allmänna handlingar (jfr det av Lagrådet anvisade förslaget i bilaga 7 till prop. 1999/2000:35).

Som utgångspunkt för en sådan lösning kan man jämföra med den situation där privata brev, skrifter eller upptagningar överlämnas till en myndighet endast för förvaring och vård. Handlingar som i dessa fall lämnas in till en myndighet är redan enligt gällande rätt undantagna från att vara allmänna handlingar enligt 2 kap. 11 § 3 TF. Handlingar som blir aktuella för sådana inlämnanden är ofta av den art att de omfattas av upphovsrätt antingen inlämnaren själv är upphovsman eller någon annan är det.

Det faktum att en sådan handling lämnas in av någon annan än upphovsmannen eller den annars rättmätige innehavaren behöver med detta resonemang inte föranleda någon annan syn på handlingens karaktär, om det framstår som troligt att upphovsmannen eller rättighetshavaren själv inte skulle ha lämnat in verket till myndigheten för något annat ändamål än just vård och förvaring.

Bedömningen av om upphovsmannen själv skulle ha lämna in verket för annat ändamål än vård och förvaring skulle i enlighet med vad som i övrigt gäller enligt 2 kap. 11 § TF få ankomma på den förvarande myndigheten. Den person som lämnar in verket skulle därmed inte kunna styra över om verket skall anses som allmän handling eller inte.

En upphovsrättslig lösning

Med en upphovsrättslig lösning åsyftas att upphovsrätten får en egen, i förhållande till handlingsoffentligheten, inskränkande bestämmelse i 2 kap. TF, vari det anges att handlingsoffentligheten får, genom bestämmelse i lag som reglerar sådana rättigheter som avses i 1 kap. 8 § TF, begränsas till skydd för upphovsrätten till inte offentliggjorda verk. Den materiella bestämmelsen skulle sedan lämpligen kunna tas in som ett andra stycke i 26 b § URL (jfr Ds 1999:7).

Den materiella bestämmelsen i upphovsrättslagen skulle kunna få formen av en förfaranderegulering genom vilken inte offentliggjorda verk som getts in utan samtycke skulle kunna vara undantagna från att tillhandahållas enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. En sådan lösning förutsätter för att ge ett ändamålsenligt skydd för upphovsrätten å ena sidan att samtliga upphovsrättsliga förfoganden över verket omfattas av inskränkningen och å andra sidan, för att inskränkningen i handlingsoffentligheten inte skall bli för omfattande, att bestämmelsen endast omfattar fall där ett tillhandahållande av verket kan leda till upphovsrättsligt relevant skada för

upphovsmannen. Med upphovsrättsligt relevant skada menas ekonomisk eller ideell skada till följd av ingrepp i upphovsmannens ekonomiska ensamrätt till verket eller ett ingrepp i den ideella ensamrätten till verket.

En sekretesslösning

För en sekretesslösning, som innebär skydd från insyn i en allmän handling till förmån för upphovsrätten till alla typer av verk, såväl kommersiellt intressanta som övriga, och skydd för de ideella delarna av upphovsrätten, förutsätts att det införs en ny sekretessgrund i 2 kap. 2 § TF som medger att handlingsoffentligheten inskränks av hänsyn till upphovsmäns ideella rättigheter till sina verk.

Sekretessbestämmelsen skulle kunna utformas så att sekretess gäller för uppgift som utgör ett upphovsrättsligt skyddat verk om verket inte offentliggjorts i upphovsrättslig mening och om verket lämnats in utan samtycke av rättighetshavaren. För erhållande av fullt skydd för upphovsrätten skulle bestämmelsen behöva omfatta samtliga upphovsrättsliga förfoganden över verket. För att bestämmelsen inte skulle vara onödigt inskränkande med avseende på handlingsoffentligheten bör den dock endast omfatta de fall där upphovsmannens kan antas komma att lida upphovsrättslig skada om uppgiften röjs. En variant på sekretesslösning skulle kunna vara att begränsa exemplarframställning genom att endast tillåta tillhandahållande av verket på stället hos myndigheten (jfr bestämmelsen i 5 kap. 6 § SekrL om sekretess i mål om bl.a. barnpornografibrott).

Grundlagslösningen ur principiellt och praktiskt perspektiv

Den ovan presenterade grundlagslösningen innebär att skyddet för upphovsrätten utformas som en regel i 2 kap. TF, varigenom en viss kategori av handlingar undantas från att vara allmänna handlingar. Med en sådan lösning bibehålls tryckfrihetsförordningens systematik intakt. Dessutom skulle systemet, med för allmänhetens insynsrätt tillåtande bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och inskränkande bestämmelser i sekretesslagen, behållas oförändrat. Sådana rättssystematiska

faktorer är viktiga vid val av lösning eftersom grundlagsstrukturer inte bör ändras utan mycket starka skäl.

Genom grundlagslösningen skulle för de verk som omfattas av den föreslagna bestämmelsen skydd ges både för upphovsmannens ekonomiska och ideella rättigheter. Dessutom skulle de verk som kom att omfattas av bestämmelsen skyddas från att anses offentliggjorda i upphovsrättslig mening. Verken skulle genom att undantas från att vara allmänna handlingar inte omfattas av någon lagstadgad skyldighet för myndigheten att tillhandahållas som allmänna handlingar.

Grundlagslösningen har en tydlig nackdel i det att de verk som träffas av bestämmelsen till alla delar skulle komma att undantas från reglerna om allmänna handlingar, alltså från exempelvis regler om registrering och arkivering. Detta är i sig en negativ effekt för möjligheterna till insyn. Man skulle alltså inte ens kunna utröna om handlingen finns hos myndigheten.

Denna lösning har så betydande nackdelar att vi inte kan förorda den.

Praktiska effekter av sekretess- och upphovsrättslösningarna

Sekretess- och upphovsrättslösningarna har i princip samma praktiska konsekvenser och effekter för skyddet av upphovsrätten. Genom båda lösningarna skulle man kunna undanta inte offentliggjorda verk från den insyn och exponering för allmänheten som handlingsoffentligheten annars medför. Båda lösningarna skulle kunna medföra skydd för både den ekonomiska och ideella delen av upphovsrätten. Vidare skulle genom dessa lösningar den risk som annars föreligger för att verk betraktas som offentliggjorda i upphovsrättslig mening genom att de tillhandahålls som allmänna handlingar minskas.

Handlingen skulle genom båda dessa lösningar behålla sin karaktär av att vara allmän handling och behandlas som sådan i alla avseenden. Detta innebär att tryckfrihetsförordningens, sekretesslagens och arkivlagens regler skulle gälla fullt ut.

Eftersom dessa lösningar uppvisar stora likheter vad gäller de praktiska effekterna återstår att söka en lösning ur ett principiellt perspektiv.

En upphovsrättslig lösning ur ett principiellt perspektiv

Från ett upphovsrättsligt perspektiv kan det tyckas att en upphovsrättslig lösning har den fördelen att bestämmelsen avser att tydliggöra att skyddet avser just upphovsrätten som sådan, genom att det skulle införas ett "eget" undantag från handlingsoffentligheten i 2 kap. TF till förmån för upphovsrätten.

Emellertid har det vid tidigare lagstiftningsärenden ansetts viktigt att begränsningarna i handlingsoffentligheten anges noga i en särskild lag. I förarbetena till den utbrytning av de materiella sekretessreglerna ur tryckfrihetsförordningen som skedde 1937 betonade de sakkunniga som utrett frågan, att förbud mot utlämnande av allmän handling måste ges i en särskild lag där alla områden på vilka sekretess skall förekomma uttömmande bör anges (SOU 1935:5 s. 32 och prop. 1936:140 s. 24). Man ville skapa en garanti för att inskränkningar i handlingsoffentligheten inte skulle komma att vidtas utan tillbörligt beaktande av deras principiella betydelse. Departementschefen instämde helt i de sakkunnigas resonemang (prop. 1936:140 s. 28).

Även i samband med ändringar som vidtogs i 2 kap. TF under mitten av 1970-talet anförde departementschefen att tanken bakom kravet på att sekretessreglerna skall hållas samman i en särskild lag är att lagstiftare, myndigheter och allmänhet utan svårighet skall kunna bilda sig en uppfattning om samtliga de begränsningar som gäller i principen om allmänna handlingars offentlighet och samtidigt få ett begrepp om reglernas inbördes sammanhang och systematik (prop. 1975/76:160 s. 78).

Om man ger upphovsrätten ett eget undantag i tryckfrihetsförordningen med hänvisning till upphovsrättslagen så bryter man det väl genomtänkta och inarbetade systemet. Här kan en jämförelse med det resonemang som fördes vid införandet av den s.k. personuppgiftssekretessen i 7 kap. 16 § SekrL (13 § i dåvarande lagen [1937:249] om inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar) vara av värde som illustration (se prop. 1973:33 s. 101).

Till de principiella nackdelarna med en upphovsrättslig lösning hör framför allt att man inför en möjlighet i 2 kap. TF att begränsa handlingsoffentligheten vid sidan av den möjlighet som ges i 2 §, vari föreskrivs att sådana begränsningar skall angivas noga i en särskild lag. Denna lösning innebär ett sådant genombrott i 2 kap. TF att systemet med tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen som regelverk för handlingsoffentligheten bryts sönder. Upphovsrätten skulle härigenom ges en särställning i förhållande till andra

mot handlingsoffentligheten stående intressen. Dessa omständigheter är av sådan principiell vikt att de måste beaktas vid ett val av lösning. Som ovan framhållits är rättssystematiska frågor särskilt viktiga, eftersom väl förankrade grundlagsstrukturer inte bör ändras utan mycket starka skäl.

Ett annat principiellt problem som uppstår om man väljer att lösa konflikten med en förfaranderegulering enligt här diskuterad modell är att verket inte skulle omfattas av bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Önskar man att verket skall omfattas av tystnadsplikt krävs en kompletterande regel om det i sekretesslagen. En bestämmelse som förbjuder tillhandahållande enligt bestämmelserna i 2 kap. TF, av handlingar som innehåller viss typ av upphovsrättsligt skyddade verk, innebär ju endast att det blir förbjudet att tillhandahålla verket just på de sätt som avses i 12 och 13 §§. Ett sådant förbud innebär inte att det blir förbjudet för en tjänsteman att muntligt framföra ett verk som ingår i en allmän handling.

De principiella invändningarna mot den upphovsrättsliga lösningen innebär att denna lösning inte bör komma i fråga.

En sekretesslösning ur ett principiellt perspektiv

Inledning

Man uppnår rättssystematiska fördelar om man väljer att lösa konflikten genom en sekretesslösning. Genom en sådan lösning skulle själva systemet för handlingsoffentligheten med tillåtande bestämmelser i 2 kap. TF och alla begränsningar angivna i en särskild lag kunna bevaras oförändrat. Det har ett värde i sig att finna en lösning som så långt det går bevarar det fungerande systemet för handlingsoffentligheten intakt. Den aktuella konflikten har inte heller sådan dignitet att den bör föranleda större ingrepp i den svenska grundlagen än vad som är oundgängligen påkallat.

En sekretesslösning är dock inte helt oproblematiserad. För det första måste undersökas om 2 kap. TF ger möjlighet att skapa skydd från insyn för upphovsrätten till verk. Under utredningsarbetet har diskuterats huruvida det finns grund i 2 kap. TF för att införa en begränsning i handlingsoffentligheten till skydd för upphovsrätten. För det andra krävs särskilda överväganden i frågan

om hur sekretesslagens uppgiftsbegrepp går att förena med upphovsrättens verksbegrepp.

I följande avsnitt skall de nu angivna förutsättningarna för valet av lösning analyseras närmare.

Vilket utrymme ger 2 kap. 2 § TF?

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § TF har varit utformad på i stort sett samma sätt sedan 1937, när utbrytningen av de materiella sekretessbestämmelserna skedde. I samband härmed infördes lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar. Departementschefen anförde i förarbetena till detta lagstiftningsärende att det torde vara bättre att i tryckfrihetsförordningen stadga att i rätten att få ut allmänna handlingar skall gälla endast de inskränkningar vilka påkallats av vissa intressen (prop. 1936:140 s. 29). Även vid grundlagsändringar i mitten på 1970-talet påpekade departementschefen vikten av denna utformning av systemet för handlingsoffentligheten (prop. 1975/76:160 s. 78). 2 kap. 2 § TF innebär enligt dessa förarbetsuttalanden att *alla* av lagstiftaren anvisade skäl för vilka man får inskränka handlingsoffentligheten skall framgå av denna bestämmelse. Inskränkningarna skall angivas noga i en särskild lag.

Under utredningsarbetet har den uppfattningen framförts att 2 kap. 2 § TF inte kan utgöra grund för att begränsa handlingsoffentligheten till förmån för annat än uppgifter i allmänna handlingar. Enligt denna uppfattning kan man inte med stöd av 2 kap. 2 § TF undanta upphovsrättsligt skyddade verk från handlingsoffentligheten eftersom det inte är verkets informationsinnehåll (uppgifterna) som skall skyddas utan verket som sådant.

2 kap. 2 § TF handlar naturligtvis om inskränkningar i insynen i informationsinnehållet i handlingar. Men upphovsrätten till verk i detta sammanhang handlar om verk såsom det kommit till uttryck i allmän handling. Det upphovsrättsligt skyddade verket utgör alltså i detta sammanhang informationsinnehåll i den allmänna handlingen.

Ur bestämmelsen i 2 kap. 2 § TF kan således inte i sig utläsas något hinder mot att införa en sekretessgrund som syftar till att inskränka handlingsoffentligheten till förmån för upphovsrätten.

Sekretesslagens uppgiftsbegrepp tar sikte på den hemliga informationen

Nästa fråga är om sekretesslagens uppgiftsbegrepp är förenligt med upphovsrättens verksbegrepp. Det som framstår som en svårighet när man skall skapa ett sekretesskydd för upphovsrättsligt skyddade verk är att det upphovsrättsliga skyddet avser skydd för verket i dess yttre och inre form, men däremot inte skydd för de enskilda uppgifterna i verket, alltså inte verkets ämne, motiv eller idé och inte heller de tankar eller uppgifter om fakta som presenteras i verket (SOU 1956:25 s. 68). Handlingsoffentligheten och sekretesslagen är annorlunda utformade. Skydd från insyn sker genom att vissa uppgifter i handlingarna omfattas av sekretess, vilket medför att en handling helt eller delvis inte lämnas ut.

En rimlig tolkning av sekretesslagen och dess förarbeten innebär att det är den hemliga informationen som uppgiftsbegreppet i sekretesslagen tar sikte på. Stöd för en sådan tolkning kan sökas bl.a. i förarbetena till sekretesslagen, vari bl.a. uttalas som ett skäl till varför det rättstekniskt inte förelåg något hinder mot att sammanföra reglerna om handlingsoffentlighet och tystnadsplikt, att det i båda fallen är fråga om åliggande för myndigheterna och deras personal att hålla viss information hemlig (prop. 1979/80:2 Del A s. 67). Uppgiftsbegreppet i sekretesslagen syftar alltså primärt till den hemliga informationen.

Tanken leder fel om man tänker sig att sekretesslagens uppgiftsbegrepp tvingar fram ett sekretesskydd för de enskilda uppgifterna i ett upphovsrättsligt verk. Genom en sådan lösning skulle man åstadkomma ett skydd för upphovsrättsliga verk som sträcker sig längre än vad upphovsrätten gör. Det är naturligtvis inte önskvärt eftersom man då skulle åstadkomma en onödigt omfattande begränsning av insynsrätten utan att erhålla något vidgat skydd för det upphovsrättsliga verket. Det skydd som eftersträvas är ju inte heller ett skydd för uppgifterna i verket utan ett skydd mot att det upphovsrättsligt skyddade verket som sådant röjs.

Det kan här också vara av intresse att notera att uppgiftsbegreppet i sekretesslagen är tämligen brett; t.o.m. ett föremål kan vara en uppgift.

Slutsatser

Av det ovan förda resonemanget framgår att det inte är nödvändigt att bryta systemet med handlingsoffentligheten och en sekretessreglering för att erhålla ett ändamålsenligt skydd för upphovsrätten. Det är således fullt genomförbart att enligt gällande system införa en inskränkning i handlingsoffentlighet till skydd för upphovsrätten till verk och att under sekretesslagens uppgiftsbegrepp innefatta även upphovsrättsliga verk.

Om man önskar ett skydd för upphovsrätten, från den insyn handlingsoffentligheten innebär, bör skyddet av principiella skäl skapas genom en reglering i sekretesslagen.

Följaktligen anser vi att det inte finns något lagtekniska hinder mot att 8 kap. 27 § SekrL får fortsatt giltighet.

En sekretesslösning innebär emellertid att även verk med lågt upphovsrättsligt skyddsvärde skulle omfattas och därmed undantas från handlingsoffentligheten. Även gällande bestämmelse i 8 kap. 27 § SekrL har denna effekt. Genom en sekretessregel blir undantagen från insyn definitiva i den mening att när skada för upphovsmannen föreligger omfattas verket av sekretess oavsett ett starkt allmänt insynsintresse. Vi har därför övervägt om det inte vore en framkomlig väg att inom ramen för en sekretessbestämmelse kunna göra en intresseavvägning mellan allmänhetens insynsintresse och upphovsrätten. Härigenom skulle man kunna undvika att sekretessen blir definitiv, i den mening som ovan angetts, och skapa en möjlighet att balansera de olika rättigheterna mot varandra. Ett starkt intresse av insyn i verk som omfattar samhällligt angelägna frågor skulle få vägas mot styrkan av intresset att skydda upphovsrätten (jfr det s.k. Manifestfallet, NJA 1985 s. 893, se avsnitt 5.2 i del III). Vi har vidare övervägt möjligheten att endast begränsa rätten att få ut en avskrift eller en kopia av en allmän handling som innehåller ett upphovsrättsligt skyddat verk.

Reservationer

Reservation av ledamoten *Inger René* (m)

Inledning

Utredningen föreslår att det i TF 2:13 skall införas en skyldighet för myndigheter att lämna ut uppgifter elektroniskt om dessa finns lagrade i elektronisk form och sekretess inte föreligger. Elektroniskt utlämnande av allmänna uppgifter innebär en positiv förstärkning av offentlighetsprincipen, samtidigt som det också kan komma att få konsekvenser för frågor som rör den personliga integriteten.

Skyddet för den personliga integriteten har alltid varit en viktig fråga för Moderata Samlingspartiet. I Sverige har sedan länge allmänintresset automatiskt ställts mot den enskildes intressen, där individen oftast ansetts vara underordnad. Enligt Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och genom EG-rättsliga principer som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU har vi dock åtagit oss att uppfylla stadganden om att individen skall tillförsäkras vissa grundläggande rättigheter som inte får inskränkas genom nationell lag. Rätten till skydd för den personliga integriteten är en av dessa rättigheter. Moderata Samlingspartiet anser därför att den enskilde medborgaren skall ha rätten att själv bestämma över sina personliga uppgifter och i så stor utsträckning som möjligt avgöra vad som är ett intrång i hans eller hennes personliga integritet.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att ändringarna i TF skall träda i kraft den 1 januari år 2003. Jag delar utredningens uppfattning att den ändring som föreslås i TF är oundgänglig, men anser att man bör avvakta

med ikraftträdandet till dess att nödvändiga lagändringar och eventuella konsekvensanalyser vidtagits. Detta eftersom det är osäkert vilka återverkningar förslaget får för såväl offentlighetsprincipen som för den personliga integriteten, bl.a. på grund av att registerförfattningarna, myndigheternas utbildningsbehov och sekretesslagen måste ses över. Jag menar därför att det är lämpligare att föreslå att ändringarna i TF skall träda i kraft när följande åtgärder vidtagits och att man, med den kunskap man då inhämtat, beslutar om ikraftträdandet.

- Registerförfattningarna måste ses över och det kan alltså uppstå behov av nya registerförfattningar till följd av de föreslagna ändringarna.
- Sekretesslagen måste ses över.
- Avgiftsförordningarna måste också ses över. Antalet efterfrågningar när det gäller elektroniskt uttagande kommer med stor sannolikhet att bero på hur avgiftssystemet utformas.
- Utbildningsbehovet behöver ses över. Efter en övergångsperiod upphör datalagen helt under hösten 2001. Myndigheterna kan då inte längre luta sig mot Datainspektionens tillstånd vid tillämpningen av 7:16 SekrL. Myndigheterna kommer istället själva att tvingas genomföra sådana provningar. Trots att offentlighet och sekretess är de minsta gemensamma nämnarna för alla offentlig anställda är kunskapen om dessa regler mycket begränsad. En allmän utbildning bör genomföras.

Ytterligare oklarheter som förstärker kravet på senare ikraftträdande är att

- Kommittén i sitt resonemang stödjer sig mot 7 kap 16 § SekrL. Någon klar domstolspraxis finns emellertid ännu inte och dess räckvidd är därmed osäker.
- PUL heller inte har prövats vad gäller offentlighetsprincipens förhållande till EG-rätten, vilket är ännu en osäkerhetsfaktor.

Djupare analys nödvändig

Utredningen föreslår alltså att det i TF införs en skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form om inte

hinder i form av sekretess föreligger. Jag delar som sagt den uppfattningen men menar att

- Elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar underlättar massuttag och kartläggning av enskilda personer. Dessa konsekvenser är inte heller utredda. Utredningen har t.ex. inte analyserat tillräckligt vilka konsekvenser möjligheten att få ut allmänna handlingar elektroniskt kan få när det gäller viss brottslig verksamhet. För den som vill innebär den nya tekniken nya och enkla möjligheter att sammanställa en stor mängd uppgifter som finns lagrade i elektroniska handlingar och sedan med enkla sökbegrepp kartlägga vissa personer och/eller sprida uppgifterna. Med hjälp av den nya tekniken är det betydligt lättare än om man skulle göra motsvarande sammanställning av dokument i pappersform och därför något som måste analyseras ytterligare. Ett exempel på detta är att vissa kriminella grupper kommer att få lättare att spåra misshagliga journalister eller poliser. Det kan också bli lättare för män att hitta sina fruar eller sambos, som fått skyddad adress till följd av misshandel e.d., via barnens klasslistor, skolor etc. Det kan också komma att innebära ökade möjligheter för företagare att följa en konkurrents "rörelse" via ett större antal var för sig harmlösa uppgifter. Detta borde analyserats ytterligare.

Lagstiftning i stället för förordning

Enligt min mening bör normgivningsdelegation inte ske i frågor som rör offentlighetsprincipen och skyddet för den personliga integriteten. Jag anser att det ligger i allmänhetens intresse att bestämmelser som rör väsentliga medborgarintressen, som dels utlämnande av allmän handling i elektronisk form, dels skydd för intrång i den personliga integriteten, regleras av riksdagen genom lagstiftning. Regeringens möjligheter att meddela förordningar istället för lag bör inskränkas.

Reservation av ledamoten *Stefan Tornberg* (c)

Offentlighetsprincipen och IT

I betänkandet föreslås att begränsning av rätten att få ut allmänna handlingar i elektronisk form ska kunna ske genom bestämmelse i lag eller förordning. Enligt min mening innebär möjligheten för regeringen att genom bestämmelser i förordning begränsa den grundlagsfästa rätten till elektroniskt utlämnande en försvagning av medborgarnas rätt till insyn. Ett elektroniskt utlämnande enligt handlingsoffentligheten ska endast kunna begränsas om det för myndigheten finns en bestämmelse i av riksdagen stiftad lag som förbjuder det.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten *Inger Lundgren* (v)

Elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar

Kommittén föreslår att det i tryckfrihetsförordningen införs en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, om inte hinder möter i form av sekretess. Utlämnande i elektronisk form är i de flesta fall det mest effektiva sättet för såväl myndigheten som den enskilda. Jag delar därför bedömningen att övervägande skäl talar för att denna skyldighet bör införas men vill för min del lyfta fram hur förslaget kan påverka skyddet för enskilda kvinnors och mäns personliga integritet eller vilka följder det kan få för t.ex. brottslig verksamhet.

Enligt direktiven ska kommittén se över bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället. En utgångspunkt är att allmänhetens tillgång ska vara oberoende av hur myndigheterna valt att registrera informationen och att det ska råda en god balans mellan användning av ny teknik och skyddet för den personliga integriteten i form av känsliga uppgifter. Vidare ska ekonomiska och andra konsekvenser noggrant analyseras.

Möjligheterna att sammanställa en stor mängd uppgifter i elektroniska dokument och sedan med enkla sökbegrepp kartlägga en viss person eller sprida uppgifterna är idag betydligt enklare än att genomföra samma sökning i dokument i pappersformat. Visserligen ger den nya tekniken möjlighet att föra över information från papper till elektroniska dokument, vilket också kommittén konstaterar. Jag bedömer att det fortfarande är betydligt enklare att genomföra automatiserad behandling för den som får tillgång till handlingarna elektroniskt redan från början jämfört med den

som på teknisk väg ska överföra informationen. Detta borde ha analyserats ytterligare. Jag vill i sammanhanget även hänvisa till den promemoria av Irene Reuterfors-Mattson, Kommunförbundet, som tillställts kommittén.

Jag är för min del inte övertygad om att den generella skyddslagstiftning som finns i sekretesslagen och personuppgiftslagen är tillräcklig för t.ex. misshandlade kvinnor som behöver skydd. Jag är inte heller övertygade om att den föreslagna skyldigheten att lämna ut handlingar elektroniskt inte kan komma att ge utökade möjligheter för organiserad brottslig verksamhet eller liknande och jag anser att detta borde ha analyserats ytterligare.

Särskilt yttrande av ledamoten *Inger René* (c)

Myndigheters försäljning av personuppgifter

Myndigheternas försäljning av personuppgifter har ökat i stor omfattning de senaste fyra – fem åren och övertrampen blir fler och fler. Grundprincipen bör vara att samtycke från enskilda måste ske före utlämnande/behandling av personuppgifter om det inte är ett led i en nödvändig myndighetsutövning. SPAR bör avvecklas och myndigheters försäljning av personuppgifter bör ses över. En ordning med en lista vilken innehåller namn på personer som uppgivit att de vill ha direktreklam bör istället införas. Företagen skall då vara skyldiga att endast skicka reklam till de som anmält sig till listan. (En ordning liknande den som Österrike har skulle kunna vara ett alternativ till gällande ordning. I Österrike använder man sig av en s k "Robinson-lista", vilken innehåller namn på personer som uppgivit att de inte vill få direktreklam. Företagen är enligt bestämmelsen skyldiga att konsultera denna lista innan de skickar ut reklam.)

Särskilt yttrande av ledamoten *Stefan Tornberg* (c)

Offentlighetsprincipen och IT

Kommitténs förslag om att införa en skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form i tryckfrihetsförordningen är en nödvändig och välkommen anpassning av handlingsoffentligheten till de möjligheter som den nya informationstekniken innebär, men även till myndigheternas ökande hantering av elektronisk information.

7 kap. 16 § SekrL fick en ändrad lydelse i och med att personuppgiftslagen trädde i kraft den 24 oktober 1998 och därigenom en betydligt vidare tillämpning än tidigare. Enligt den nya lydelsen är bestämmelsen tillämplig vid alla utlämnanden från en myndighet som innefattar personuppgifter, oavsett varifrån i myndighetens informationstillgångar som uppgifterna hämtas. Dessutom ska det nu bedömas om ett utlämnande strider mot personuppgiftslagen. Detta innebär en allvarlig inskränkning av offentlighetsprincipen och tillämpningen av handlingsoffentligheten.

Eftersom ett elektroniskt utlämnande av personuppgifter alltid innebär en helt eller delvis automatiserad behandling av uppgifter så är därmed kriteriet för prövning enligt 7 kap. 16 § SekrL uppfyllt. Det innebär att myndigheten vid utlämnande av personuppgifter i elektronisk form alltid har att efterforska syftet med att handlingen lämnas ut. Skyldigheten att lämna ut handlingar även i elektronisk form innebär därför enligt min mening att konflikten mellan den nya lydelsen av 7 kap. 16 § SekrL som infördes 1998 och förbudet i 2 kap. 14 § TF där myndigheten förbjuds att efterforska vem den som begär ut en allmän handling är eller vilket syftet med begäran är tydliggörs. Aktuella rättsfall visar att myndigheternas tillämpning av 7 kap. 16 § SekrL klart avviker från syftet med offentlighetsprincipen.

Något reellt skydd för den personliga integriteten innebär inte 7 kap. 16 § SekrL med tanke på de starka undantag som finns i personuppgiftslagen. Skyddet för den personliga integriteten bör istället stärkas i en särskild integritetslag.

Offentlighets- och sekretesskommittén har att i vårt fortsatta arbete i uppdrag att se över hela sekretesslagstiftningen. En prövning av lydelsen i 7 kap. 16 § SekrL blir då aktuell.

Offentlighet och upphovsrätt

Jag anser att den konflikt som finns mellan offentlighet och upphovsrätt inte motiverar till den långtgående begränsning av insynen i allmänna handlingar som 8 kap 27 § SekrL innebär, inte ens i de fall där de allmänna handlingarna utgörs av eller innehåller ej offentliggjorda verk som utan upphovsmannens samtycke lämnats in till myndigheten. En så omfattande inskränkning, om än "provisorisk", av handlingsoffentligheten motiverades av endast ett faktiskt exempel, det s.k. Scientologifallet.

Denna nya sekretessbestämmelse trädde i kraft den 1 april 2000 som ett försök att lösa konflikten mellan handlingsoffentligheten och upphovsrätten i det s.k. Scientlogifallet. Sekretessbestämmelsen innebär en mycket omfattande, för att inte säga total, insynsbegränsning i ej offentliggjorda verk som utan upphovsmannens samtycke lämnats in till myndigheten och som inte saknar kommersiellt intresse.

Det finns skäl för ett vidgat skydd för upphovsrätten när det gäller inte offentliggjorda verk som lämnats in till myndigheten utan upphovsmannens samtycke. Ett sådan vidgat skydd för upphovsrätten får dock inte innebära en så stark inskränkning av handlingsoffentligheten att medborgarnas grundläggande möjlighet till insyn i allmänna handlingar sätts på undantag. Det är inte rimligt att allmänhetens insyn skall vara beroende av enskilda myndighetsföreträdare vilja och förmåga att sammanfatta och referera allmänna handlingar. Det är heller inte acceptabelt att i tryckfrihetsförordningen öppna för möjligheten till att ytterligare begränsa handlingsoffentligheten i vanlig lag.

Den begränsning av handlingsoffentligheten som kan vara rimlig med hänsyn till upphovsrätten är i rätten att få kopior av allmänna handlingar. Av enbart upphovsrättsliga skäl skall det inte vara möjligt att hindra insyn på stället. En möjlig väg att säkra en sådan grundläggande insyn i upphovsrättsskyddade verk som lämnats in till en myndighet är att det regleras på ett tydligt sätt i tryckfrihetsförordningen. En tydligare grundlagsreglerad insynsrätt kan vara ett sätt att öppna upp den stora inskränkning som 8 kap. 27 § SekrL innebär och bör prövas i den fortsatta översynen av upphovsrätten i ett offentlighetsrättsligt perspektiv. Det finns även anledning att i den fortsatta utredningen kring offentlighet och upphovsrätt pröva möjligheten att göra det svårare att ändra i sekretessbestämmelserna t.ex. genom att kräva att undantag från offentlighetsprincipen bör beslutas på samma sätt som grundlag.

Särskilt yttrande av experten *Per Hultengård*

1. Elektroniskt utlämnande och sammanställningar av uppgifter

Kommittén föreslår att det skall införas en rätt att få kopia av en elektroniskt lagrad allmän handling också i elektronisk form. Det är en viktig och positiv förändring som i och för sig borde ha ägt rum för länge sedan, men som nu kan bidra till anpassningen av offentlighetsprincipen till en IT-miljö och därmed också till att vidga medborgarnas insyn och delaktighet i det allmännas verksamhet.

Man skall dock vara klar över att det inte handlar om något genombrott på bred front utan snarare en "lightversion" av elektroniskt utlämnande. Kommittén har, under diffusa antaganden om potentiella integritetskränkningar, begränsat det elektroniska utlämnandet på så sätt att detta inte får ske om det i lag eller förordning finns en bestämmelse som förbjuder det. Vad som här åsyftas är framför allt dels den stora, och av allt att döma växande, floran av s.k. registerlagar, vilka inte sällan utgör effektiva redskap för att i detta avseende förhindra handlingsoffentlighetens genomslag i praktiken, dels begränsningen i 7 kap. 16 § sekretesslagen med dess hänvisning till personuppgiftslagen. Värdet av ett grundlagsskydd för rätten att få ut allmänna handlingar i elektronisk form blir mot den bakgrunden delvis en chimär, då möjligheten att begränsa omfattningen av utlämnandet kan ske genom beslut i form av lag eller förordning.

Samma problematik gör sig för övrigt gällande även i fråga om en myndighets skyldighet att sammanställa uppgifter – s.k. potentiella handlingar – enligt 2 kap. 3 § TF. Jag välkomnar de förtydliganden som gjorts i lagrummet, men också här utgör – nu som tidigare – begränsningen i fråga om sammanställningar som innehåller personuppgifter, och där myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen, en spärr som gör det möjligt att genom enkla beslut urholka handlingsoffentlighetens räckvidd.

Enligt min mening är det därför av största vikt att en översyn av registerlagarna och 7 kap. 16 § sekretesslagen snarast äger rum med uttalad ambition att minimera deras begränsande effekter för handlingsoffentlighetens tillämpning. Först när så skett torde förslaget om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar till med-

borgarna, liksom rätten att ta del av potentiella handlingar, ordentligt kunna förverkligas.

2. Offentlighetsprincipen och upphovsrätten

Kommittén har enligt sina direktiv haft att överväga om det i något fall finns behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla handlingar som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk eller att begränsa rätten att få kopior av sådana handlingar. Bakgrunden är fallet med den s.k. Scientologibibeln, vilket också är det enda fall ur verkligheten som kommittén lyckats uppbringa som bevis på det antagna problemet.

Kommittén har ingående diskuterat frågan och övervägt olika alternativ. Rörelseutrymmet i dessa diskussioner begränsades dock i det att riksdagen, efter det att kommittédirektiven skrevs, under våren 2000 brådstörtat införde den nu gällande sekretessbestämmelsen i 8 kap 27 § SekrL. Mot bakgrund av direktiven kom bestämmelsen därmed att utgöra ett golv för kommitténs diskussioner, dvs. de alternativ som diskuterats har alla inneburit längre gående inskränkningar av handlingsoffentligheten än enligt denna bestämmelse. Enligt min mening hade det annars funnits skäl att närmare överväga ytterligare ett alternativ, baserat på den konstruktion som använts i sekretessbestämmelsen i 5 kap 6 § SekrL, dvs. med en beskuren kopierätt, men med en bibehållen insyns rätt ”på stället”.

Kommittén har nu stannat för att inte föreslå någon ändring alls och förordar i stället en bred översyn av avvägningen mellan upphovsrätten och yttrande- och informationsfriheten. En sådan översyn är mycket välkommen. Det finns ett påtagligt behov av att analysera upphovsrättens räckvidd inte bara i förhållande till handlingsoffentligheten utan till yttrande- och informationsfriheten i stort.

Särskilt yttrande av experten *Alf Lindberg*

Offentlighets- och sekretesskommittén har enligt direktiven i uppdrag att utvidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde i IT-samhället. Kommittén föreslår därför att det otidsenliga utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF tas bort (betänkandet del II, avsnitt 5.5). Det innebär att elektroniskt lagrad allmän handling ska lämnas ut även i elektronisk form. Kopplat till kommitténs förslag om förtydliganden när det gäller myndighets skyldighet att tillhandahålla en begärd sammanställning av uppgifter ur upptagning som är allmän handling, 2 kap. 3 § TF (betänkandet del II, avsnitt 3.4), innebär det att allmänhetens möjligheter till insyn, kontroll och kunskapsinhämtande ökar. Därför framstår det som anmärkningsvärt att kommittén samtidigt föreslår att det ska vara mycket enkelt att inskränka denna nya rätt. Detta genom införande av en särskild rätt att via förordning förbjuda utlämnande av allmän handling i elektronisk form. En sådan begränsning av allmänhetens rätt bör endast vara möjlig genom lag.

I sammanhanget måste också påpekas myndigheternas utvidgade tillämpning av 7 kap. 16 § sekretesslagen, och dess starkt negativa påverkan på offentlighetsprincipen genom hänvisningen till personuppgiftslagen, PUL.

7 kap. 16 § SekrL reglerar numera allt utlämnande av allmän handling där personuppgift ingår.

Kommittén framhåller i betänkandet att paragrafen ger ett effektivt skydd för personuppgifter vid alla utlämnanden från myndigheterna (betänkandet del II, avsnitt 5.5.2).

Tillämpningen av 7 kap. 16 § inskränker offentlighetsprincipen på ett sätt som inte var avsikten när PUL kom till. Tvärt om underströks då av departementschefen att offentlighetsprincipen inte skulle påverkas.

Myndigheternas prövning enligt 7 kap. 16 § bryter anonymitetsskyddet. Vissa yrkesgrupper ges också särskilda rättigheter, vilket strider mot offentlighetsprincipens anda, att vara en rättighet för alla medborgare.

För att garantera offentlighetsprincipens ställning är det nödvändigt med en översyn av 7 kap. 16 § SekrL och dess koppling till PUL.

Kommittén har haft att överväga om det i något fall finns behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk.

Kommittén har inte funnit att det föreligger några sådana ytterligare skyddsbehov. Den inskränkning som redan existerar genom 8 kap. 27 § sekretesslagen föreslås däremot stå kvar oförändrad. Den utgör i sig en allt för kraftig begränsning av insynsrätten.

I kommitténs förestående arbete med en översyn av sekretesslagen är det därför angeläget att 8 kap. 27 § ändras, så att det blir möjligt att ta del av verket på plats. Skaderekvisitet måste också ändras, till förmån för offentlighet.

Den föreslagna översynen av upphovsrättens förhållande till medborgarnas rätt till information och yttrandefrihet är välbehövlig.

Särskilt yttrande av experten *Leif Lindgren*

För att motverka riskerna för integritetsintrång bör en skyldighet för myndigheterna att lämna ut personuppgifter på ADB-medium genomföras med försiktighet. För det första bör resultatet av utredningens andra etapp med en översyn av sekretesslagen avvaktas, eftersom frågor under den etappen kan uppkomma som har betydelse för den nu föreslagna utvidgningen av offentlighetsprincipen.

Vidare krävs ett betydande arbete för den avsedda översynen av s.k. registerförfattningar och av vilka regler däri som bör begränsa skyldigheten att lämna ut personuppgifter på ADB-medium. Det är också en fördel om en fast praxis enligt den nya personuppgiftslagen och 7 kap. 16 § sekretesslagen hinner etableras.

Mot denna bakgrund bör ikraftträdandetidpunkten för skyldigheten att lämna ut handlingar på ADB-medium sättas betydligt senare än vad utredningen angett.

Särskilt yttrande av experten *Peter Seipel*

Utvecklingen av IT och dess användningar hos myndigheterna har inneburit både problem och utmaningar för handlingsoffentligheten. I betänkandet ligger tyngdpunkten i diskussionen om handlingsbegreppet på problemen snarare än på möjligheterna. Lagstiftningsarbetet under tidigare år anses ha resulterat i "tämligen abstrakta resonemang kring begreppet upptagning i datamiljö". Detta skulle till stor del "ha sitt ursprung i att man haft som utgångspunkt att finna ett konkret, fysiskt föremål att knyta insynsrätten till". Beskrivningen är missvisande och leder till delvis felaktiga utgångspunkter för resonemangen i betänkandet.

Strävan i tidigare lagstiftningsarbete har entydigt och konsekvent gått ut på att låta den på handlingsoffentligheten stödda insynen expandera i takt med att IT gett allt bättre förutsättningar. Någon strävan att försöka hålla fast vid konkreta, fysiska föremål att knyta insynsrätten till är däremot svår att se. Det svåra – "abstrakta" om man så vill – har bestått i att bestämma insynens räckvidd när de nya informationsmedierna gett allt bättre möjligheter att komma åt informationsinnehållet med en fokusering och selektion som *sökanden* är intresserad av och som (just därför) kan ha stor betydelse både för kritisk granskning av myndigheternas verksamhet och för samhällsdebatten i stort. Sedda i det perspektivet innebär de s.k. potentiella handlingarna en nyvinning för handlingsoffentligheten snarare än ett problem.

Förslaget i betänkandet innebär att offentlighetslagstiftningen skall "syfta till att förmedla ett visst informationsinnehåll som finns hos en myndighet till allmänheten, oavsett vilket medium som är bärare av detta informationsinnehåll, och i oförvanskat skick". Det handlar således om vad som tidigare (prop. 1975/76:160, s. 90) benämnts 'konstellationer av sakligt sammanhängande uppgifter'. De konstellationer som kommer i fråga är i princip av tre slag: (a) konstellationer fixerade på ett direkt uppfattbart sätt (t.ex. ett röntgenfoto eller ett sammanträdesprotokoll på papper), (b) konstellationer fixerade på ett icke direkt uppfattbart sätt (t.ex. en ruta på en mikrofilm eller en läst text på ett datormedium), (c) konstellationer som enkelt kan skapas genom automatiserad databehandling (t.ex. en serie uppgifter om budgeterade kostnader och faktiska kostnader ur en Excel-tabell eller ett utdrag avseende en viss dag ur en s.k. historikfil över besökta webbplatser).

Att med TF:s terminologi och systematik normera de många varierande insynssituationer som kan förekomma är, som betänkandet självt ger exempel på, en inte helt enkel uppgift. Den kan lösas på olika sätt, t.ex. när det gäller förhållandet mellan upptagningsbegreppet och tillgänglighetsrekvisitet. Huvudlinjen i betänkandet – att hålla fast vid begreppen 'handling' och 'allmän handling' – ger ingen anledning till invändningar och ansluter sig till en strategi som visat sig hållbar, dvs. att inte utan starka och tydliga skäl införa nya grundbegrepp i TF, att hålla grundlagen så teknikneutral som möjligt, och att lita till anpassningsförmåga genom praktisk rättsutveckling.¹

På en väsentlig punkt finns det emellertid anledning att uppmärksamma en möjlig svaghet hos förslaget. Den gäller själva grundkonstruktionen att skilja mellan vad som "i egentlig mening förvaras" och "vilka sök- och sammanställningsmöjligheter som föreligger". Utgångspunkten möter inga invändningar; nämligen att användningen av IT idag innebär att mängder av traditionella handlingar har flyttat över i den elektroniska miljön (t.ex. protokoll, brev, domar, promemorior, fotografier, ljudupptagningar). Förslaget noterar här ett problem: nämligen "vad det kan innebära att en myndighet i faktisk mening förvarar en elektronisk handling, som emellertid inte är tillgänglig med rutinbetonade åtgärder". Det skulle skapas ett utrymme vid sidan av lagtexten, ett utrymme ("slarvutrymme") som innebär att myndigheten har en handling i sitt förvar men inte är skyldig att hålla den tillgänglig för allmänheten eftersom den inte kan tas fram med rutinbetonade åtgärder. Lösningen enligt betänkandet är att i lagtexten skilja mellan å ena sidan allmänhetens insynsrätt avseende "befintliga allmänna handlingar" och å andra sidan allmänhetens rätt att begära sammanställningar av uppgifter ur allmänna handlingar "inom ramen för vad som på automatiserad väg kan göras tillgängligt med rutinbetonade åtgärder". Förvaringskriteriet (tillgängligheten) för upptagningarnas del skulle med andra ord ta sikte på "vad som faktiskt finns hos myndigheten". Innebörden av detta ("faktisk befintlighet") i den elektroniska miljön är oklar och förslaget konstaterar att gränsen mellan en (hos myndigheten) existerande och en icke existerande handling måste vara "liktydig med vilka åtgärder som myndigheten måste vidta för att göra ett informationsinnehåll uppfattbart." Detta skall i sin tur avgöras med ledning av detaljerade arkivregler om hur allmänna handlingar i

¹ Jfr P Seipel, Offentlighetens begrepp. TF, ADB och allmänna handlingar. Institutet för rättsinformatik 1983.

elektronisk form skall bevaras. Konklusionen blir: "Frågan om en handling i elektronisk form finns i myndighetens förvar eller inte får därmed besvaras i varje enskilt fall utifrån vad som rimligen kan krävas av myndigheten i form av åtgärder för att ta fram handlingen. Först när nödvändiga åtgärder – mot bakgrund av de krav som uppställs i arkivregler om hur handlingar i elektronisk form skall bevaras och om när de får gallras – inte framstår som rimliga, bör det kunna konstateras att handlingen inte längre finns i myndighetens förvar."

Frågan måste då ställas – och den tränger sig på också i betänkandets kommentar – vad som är vunnet med att söka skilja mellan 'elektronisk befintlighet' och 'åtkomlighet genom rutinbetonade åtgärder'. Arkiveringsreglerna enligt ovan måste ju innebära just en skyldighet att bevara digitalt lagrade allmänna handlingar så att de enkelt kan sökas och hämtas fram.

Den svaghet eller risk som hänger samman med konstruktionen har att göra med att upptagningsbegreppet primärt kommer att knytas till vad förslaget ofta talar om som "färdiga handlingar" och att rätten att begära uppgiftssammanställningar reduceras till något sekundärt, en svagare, underordnad rätt. Eftersom rätten att begära uppgiftssammanställningar genom IT är en naturlig och från många synpunkter allt viktigare del av handlingsinsynen är det angeläget att denna sida hos förslaget uppmärksammas, inte bara den sida som syftar till att stärka rätten att få ta del av "färdiga handlingar". Med en konkret formulering handlar det om att säkerställa att tillgängligheten definieras så att den alltid omfattar rutinbetonade åtgärder (inte något mindre och inte något annorlunda) och att insynsintresset skyddas och respekteras i lika hög grad när det gäller upptagningar med karaktär av "färdiga handlingar" som när det gäller upptagningar med karaktär av "uppgiftssammanställningar" (det som kommit att kallas potentiella handlingar). Anknytande frågor måste också uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet, t.ex. hur tillgänglighetskriteriet förhåller sig till "färdiga handlingar" jämfört med handlingar som kontinuerligt uppdateras (2 kap 7 § andra stycket punkt 1 TF), skyldigheten att ställa sökverktyg till allmänhetens förfogande för att lokalisera handlingar/upptagningar, och möjligheten att låta rätten att begära uppgiftssammanställningar omfatta också manuella uppgiftssamlingar som strukturerats för sökning och sammanställning (jfr personuppgiftslagens tillämpningsområde).

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Offentlighetsprincipen och IT samt översyn Dir.
av sekretesslagen m.m.
1998:32

Beslut vid regeringssammanträde den 16 april 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället.

Kommittén skall undersöka om det i något fall finns ett behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon annan rättighet enligt upphovsrättslagen.

Kommittén skall kartlägga de faktorer som har varit avgörande för i vilken utsträckning insyn råder i kommunala respektive statliga företag, överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet när det gäller sådana företag samt ange vilka kriterier som bör gälla för insyn i dessa och i andra organ som avses i 1 kap. 8 § sekretesslagen.

Kommittén skall göra en allmän översyn av sekretesslagen. I denna ingår att undersöka i vilken utsträckning lagen kan förbättras, t.ex. genom att onödiga bestämmelser upphävs och att lagen görs mer överskådlig, med bibehållen balans mellan intresset av offentlighet och insyn å ena sidan och integritets- och andra sekretesskyddsintressen å den andra.

Kommittén skall vidare

- särskilt uppmärksamma några frågor som rör sekretess och myndigheternas möjligheter att samverka,
- göra en översyn av de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten,

- försöka hitta en ändamålsenlig och öppenhetsvänlig lösning för att genomföra Sveriges åtaganden när det gäller offentlighet och sekretess på området för internationellt informationsutbyte,
- göra en uppföljning av utvecklingen i frågor om utrikessekretess mot bakgrund av bl.a. Sveriges inträde i EU och en utvärdering av tillämpningen av bestämmelsen om utrikessekretess.

Bakgrund

Offentlighetsprincipen och IT

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall, enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF), varje medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i TF särskilt angivna intressen, t.ex. rikets säkerhet, intresset att förebygga eller beivra brott och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i en särskild lag (sekretesslagen) eller i annan lag som den lagen hänvisar till. Sekretesslagen innehåller också bestämmelser om bl.a. registrering och hemligstämpling av allmänna handlingar (15 kap.).

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

Rätten att ta del av material från myndigheterna har från början gällt "handlingar". Med detta begrepp har ursprungligen avsetts pappersdokument. Genom 1949 års TF klargjordes att det också omfattade kartor, ritningar och bilder. År 1974 infördes nya bestämmelser i TF som slog fast att i princip samma regler som gällde för handlingar av traditionell typ skulle tillämpas på tekniska upptagningar, inklusive ADB-upptagningar. Med upptagning för ADB skulle avses en uppgift som är fixerad på någon form av datamedium och som antingen finns i eller kan matas in i en datamaskin. I begreppet upptagning för ADB skulle ligga också att informationen var läsbar endast med ADB-teknik (prop. 1973:33). Den 1 januari 1978 fick TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet en helt ny lydelse. I sak innebar den nya lydelsen dock inte någon större förändring.

I juni 1995 tillkallade regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté, Datalagskommittén (Ju 1995:08) med uppgift att analysera på vilket sätt EG:s s.k. dataskyddsdirektiv om skydd för personuppgifter skall införlivas i svensk lagstiftning samt att lägga fram förslag till en ny lag på området (dir. 1995:91).

Kommittén fick också i uppdrag att föreslå de ändringar i TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet som är motiverade för att grundlagsregleringen skall vara anpassad till den nya tekniken och terminologin på området. I detta uppdrag ingick att med hänsyn till utvecklingen på IT-området göra en översyn av reglerna i TF om allmänna handlingars offentlighet. Syftet var att kommittén skulle överväga hur offentlighetsprincipen skall kunna tillämpas under nya tekniska förutsättningar och att lagstiftningen skulle göras så oberoende som möjligt av tekniska begrepp och termer. En utgångspunkt var att allmänhetens tillgång till information skall vara oberoende av vilket sätt myndigheterna valt för att registrera informationen. Kommittén skulle särskilt överväga om begreppet handling i TF är ändamålsenligt eller om det bör ersättas. Kommittén skulle också, mot bakgrund av utvecklingen mot globala nätverk, analysera innebörden av den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § andra stycket TF.

Datalagskommittén avlämnade i april 1997 betänkandet Integritet Offentlighet Informationsteknik (SOU 1997:39). I betänkandet föreslogs i den del som rör reglerna om allmänna handlingars offentlighet en rad ändringar i bl.a. TF och sekretesslagen. För det första föreslogs en ny begreppsapparat som innebär att det centrala begreppet i offentlighetslagstiftningen skall vara "allmän uppgift" i stället för "allmän handling". Begreppet handling skall finnas kvar i lagen som en "förvaringsplats" för uppgifter. Kommittén föreslog att begreppet förvar skall återfå sin egentliga betydelse, men att det skall innefatta även elektroniska förvar. Det föreslagna nya sättet att se på förvar innebär, enligt kommittén, att den s.k. biblioteksregeln kan förenklas.

Datalagskommittén föreslog vidare att den begränsade skyldigheten för myndigheter att med "rutinbetonade åtgärder" ta fram uppgifter genom att göra extra sökningar och sammanställningar utöver dem som myndigheterna själva normalt gör bör gälla även i framtiden. Det bör emellertid införas en begränsning i denna skyldighet. Myndigheterna skall vara skyldiga att utföra extra arbete bara när det kan göras utan nämnvärda kostnader.

När det gäller själva utlämnandet av allmänna uppgifter till allmänheten föreslog kommittén en utvidgning av offentlighets-

principen. Den skall även omfatta en rätt att få ut allmänna uppgifter i elektronisk form, med undantag för datorprogram.

Beträffande sekretesslagen föreslogs, utöver rena följdändringar, bl.a. ändringar i bestämmelsen om hemligstämpling och en utökad serviceskyldighet. Vidare föreslogs att det skall införas en skyldighet att hålla systemdokumentationen tillgänglig för allmänheten för myndigheter som i sin myndighetsutövning fattar automatiserade beslut med hjälp av tekniska hjälpmedel.

Slutligen föreslog kommittén att det i TF skall införas en bestämmelse som hänvisar till arkivlagen. Kommittén gjorde även en kostnadsanalys av lämnade förslag, men hade av tidsskäl inte möjlighet att göra någon djupare analys.

Betänkandet remissbehandlades under våren och sommaren 1997. Förslagen som rör offentlighetsprincipen mottogs i huvudsak positivt av en majoritet av remissinstanserna. Flera instanser, även en del av dem som tyckte förslagen var bra, uttryckte emellertid farhågor för att konsekvenserna av förslagen inte var tillräckligt utredda.

I april 1997 uppdrog regeringen åt Statskontoret att analysera de ekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag och att lämna förslag till finansiering i de fall förslagen leder till utgiftsökningar (dnr Ju97/1280). Statskontoret redovisade analysen till regeringen i juni 1997 i rapporten Konsekvensanalys av Datalagskommitténs betänkande SOU 1997:39 (Rapport 1997:11).

Kostnadsanalysen har remissbehandlats. Remissinstanserna var delade i sina uppfattningar om Statskontorets kostnadsberäkningar och vissa remissinstanser menade att de framstod som mycket osäkra.

Regeringen beslutade den 8 december 1997 att till riksdagen överlämna proposition med förslag till personuppgiftslag m.m. (prop. 1997/98:44). Förslagen bygger på Datalagskommitténs betänkande i den delen. Regeringen gick inte vidare med de förslag som gällde allmänna handlingars offentlighet eftersom dessa krävde ytterligare överväganden. Det främsta skälet var att konsekvenserna av förslagen inte var tillräckligt utredda.

Upphovsrättens förhållande till offentlighetsprincipen

Fri åsiktsbildning utgör en av grundvalarna för den svenska demokratin. Yttrandefriheten och dess spegelbild, informationsfriheten, har en hög dignitet i den svenska rättsordningen, något

som främst har kommit till uttryck i grundlagarna. Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta, ta emot och meddela uppgifter. Mellan informationsintresset och det upphovsrättsliga skyddsintresset finns i grunden inte någon konflikt. Tvärtom har de båda intressena det gemensamma syftet att skapa förutsättningar för ett fritt samhällsskick och intellektuell utveckling. Grundlagarna ger ett skydd för medborgarna att yttra sina tankar och åsikter, att offentliggöra allmänna handlingar och att inhämta och meddela uppgifter. Lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) ger ett skydd för den individuella utformning som upphovsrättsmannen gett sitt ämne. Även författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk har rang av grundlagsskyddad rättighet. Förutom regler om den egentliga upphovsrätten innehåller upphovsrättslagen bestämmelser om s.k. närstående rättigheter. Till dessa hör skyddet för utövande konstnärers prestationer, för fonogramframställares samt radio- och TV-företags produktioner, för kataloger och för fotografier.

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen äger författare, konstnärer och fotografer rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag. I 1 kap. 8 § TF anges att vad som är stadgat i vanlig lag gäller om den rätt som tillkommer upphovsman till litterärt eller konstnärligt verk eller framställare av fotografisk bild, om upphovsrätten närstående rättigheter och förbud mot att återge ett litterärt eller konstnärligt verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen. Den lag som avses i grundlagarna är upphovsrättslagen.

Begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten, vilka aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, får ske bl.a. om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 13 § första stycket regeringsformen). Som exempel på sådana begränsningar anges i motiven till bestämmelsen just skydd för upphovsrätten och denna närstående rättigheter (se prop. 1975/76:209 s. 155). Vid utformningen av upphovsrätten skall dock särskilt beaktas vikten av vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i bl.a. politiska, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (jfr 2 kap. 13 § andra stycket). I upphovsrättslagen finns flera undantagsbestämmelser som har sin grund i det samhällseliga intresset av information till medborgarna i angelägenheter av allmän vikt. Det rör sig främst om bestämmelser som upphäver eller inskränker upphovsrätten i fråga om allmänna

handlingar hos myndigheter och om information om dags-händelser.

Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF innebär bl.a. att även ett upphovsrättsskyddat verk som lämnas in till en myndighet kan bli en allmän handling. Den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att, förutom att ta del av handlingen gratis på stället, mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den inte är hemlig. Vissa undantag gäller ADB-upptagningar, kartor, ritningar och bilder m.m. (13 §).

Upphovsrätten innefattar dels vissa ekonomiska rättigheter i form av ensamrätt att förfoga över ett verk, dels vissa ideella rättigheter.

De ekonomiska rättigheterna är av flera slag. Enligt 2 § första stycket upphovsrättslagen har upphovsmannen rätt att förfoga över sitt verk genom att framställa exemplar därav och genom att göra det tillgängligt för allmänheten. Mångfaldiganderätten innebär att upphovsmannen ensam har rätt att nedlägga eller fixera sitt verk i ett föremål som gör det möjligt för andra att ta del av det. Upphovsmannen har vidare ensamrätt att göra verket tillgängligt för allmänheten. Denna rätt är i sin tur sammansatt av tre olika rättigheter. För det första har upphovsmannen ensamrätt till spridningen av verket till allmänheten och för det andra till att framföra verket offentligt samt, för det tredje, till att visa exemplar av verket för allmänheten. De ideella rättigheterna omfattar en rätt att få gälla som upphovsman till verket och rätt till respekt för verket.

I upphovsrättslagen anges en rad olika inskränkningar i den ekonomiska delen av upphovsrätten, bl.a. får som regel var och en för sitt enskilda bruk framställa exemplar av ett verk. Vidare skall enligt 26 b § första stycket upphovsrättslagen allmänna handlingar oavsett upphovsrätten tillhandahållas enligt 2 kap. TF. Denna bestämmelse innebär att den upphovsrättsliga ensamrätten till ett verk som ingår i en allmän handling inte kan hindra att den lämnas ut, exempelvis i form av en kopia. Bestämmelsen innebär emellertid inte någon rätt att sedan utnyttja utlämnat material.

Den som gör intrång i upphovsrätten till ett verk kan dömas till böter eller fängelse i högst två år (53 § första stycket upphovsrättslagen).

Det finns ett internationellt konventionssystem på upphovsrättsområdet. Den viktigaste konventionen är 1886 års Bernkonvention för skydd av litterära och konstnärliga verk. Huvudprincipen i Bernkonventionen är att upphovsrättsligt skydd

i ett konventionsland skall motsvara det skydd ett lands egna upphovsmän har. Detta kallas för principen om nationell behandling. Det finns emellertid vissa minimiregler i konventionen som skyddet inte får understiga.

Enligt artikel 9.1 har en upphovsman till ett litterärt eller konstnärligt verk ensamrätt att låta mångfaldiga det. Enligt artikel 9.2 är det emellertid förbehållet inhemsk lagstiftning att tillåta mångfaldigande i vissa särskilda fall, förutsatt att sådant mångfaldigande inte gör intrång i det normala utnyttjandet av verket och inte heller oskäligt inkräktar på upphovsmannens legitima intressen.

Bernkonventionen ger stöd för att behandla till en myndighet inlämnat upphovsrättsskyddat material som allmän handling och att lämna ut en kopia av det i enlighet med 2 kap. 13 § TF. Frågan behandlades utförligt i prop. 1973:15.

Sverige har också förpliktelser som följer av det s.k. TRIPs-avtalet (avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter) inom WTO (tidigare GATT). TRIPs-avtalet innebär i det aktuella avseendet inga andra förpliktelser än vad som följer av Bernkonventionen.

EU-kommissionen avgav i december 1997 ett förslag till direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (KOM [97] 628 slutlig). Behandlingen av direktivförslaget har nyligen påbörjats i rådsarbetsgruppen för immaterialrätt (upphovsrätt).

Insyn i statliga och kommunala företag m.m.

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen skall vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos de organ som anges i bilagan till lagen, i den mån handlingarna hör till verksamhet som nämns där. Bestämmelsen ger principen om allmänna handlingars offentlighet ett vidare tillämpningsområde utanför myndighetssektorn. Principen har gjorts tillämplig hos vissa aktiebolag, föreningar och stiftelser som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. Som exempel kan nämnas verksamhet i olika utsträckning hos Radiotjänst i Kiruna AB, Posten AB, Handelshögskolan i Stockholm, Riksidrottsförbundet samt, sedan den 1 januari 1998, de stiftelser och stiftelsehögskolor som har bildats med medel som

härör från avvecklingen av löntagarfonderna och deras bolag (SFS 1997:958).

Vid tidpunkten för sekretesslagens tillkomst var det aktuellt att införa offentlighetsprincipen utanför myndighetsområdet endast för AB Svensk Bilprovning och Notarius publicus. Diskussionen rörde enbart deras myndighetsutövande befogenheter, vilka ansågs motivera insyn (prop. 1979/80:2, del A, s. 125). Dessutom nämndes den utredning som då pågick i Kommunalföretagskommittén och som 1983 utmynnade i slutbetänkandet Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet (SOU 1983:61). I detta betänkande lades grunden för bl.a. bilagan till sekretesslagen, där de privaträttsliga subjekten uppräknas som enligt 1 kap. 8 § skall tillämpa offentlighetsprincipen. Det slutgiltiga förslaget lämnades i prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

Sedan 1995 gäller enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen att offentlighetsprincipen och sekretesslagen är tillämpliga hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Förvaltningspolitiska kommissionen (Fi 1995:13) har haft i uppdrag att med utgångspunkt i nuvarande statliga åtaganden och därav följande uppgifter för statliga myndigheter eller andra organ göra en analys av om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regering och riksdag, samt lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas. Kommissionen avlämnade i april 1997 betänkandet I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57). I en rapport, som upprättats på kommissionens uppdrag, om förvaltningens verksamhetsformer i och utanför myndighetsområdet (Myndighet eller marknad SOU 1997:38) diskuteras offentlighetsprincipens tillämpning på statligt respektive kommunalt dominerade privaträttsliga subjekt. Där kritiseras lagstiftarens behandling av frågan om verksamhetsformer för offentlig förvaltning, framförallt att ingen som helst argumentering har förekommit som skulle kunna förklara varför dessa särskilt ingripande regler ansetts nödvändiga för kommunal verksamhet, medan t.ex. den statliga bolagsverksamheten hållits utanför vad avser offentlighetsprincipens tillämpning (SOU 1997:38 s. 59-60). Kommissionen anslöt sig till de rekommendationer som lämnas i rapporten, nämligen bl.a. att myndighetsformen normalt bör vara självklar för större delen av det statliga åtagandet, att när existerande gråzonsorgan bibehålls det bör åter övervägas om en

utvidgning av det offentlighetsregelsystemets tillämplighet kan ske för viktiga verksamheter, särskilt frågan om insyn i statliga bolag och stiftelser, samt att när en annan form än myndighetsformen används riksdagen och regeringen bör i varje särskilt fall ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentlighetsregelsystemet förutsätts bli tillämpligt (SOU 1997:57 s. 56-57).

Sekretesslagen

Sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1992:1474) trädde i kraft den 1 januari 1981. Lagen ersatte 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar med tillhörande kungörelser och i princip alla föreskrifter i lag eller annan författning om tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Sekretesslagen har ändrats vid åtskilliga, fler än 180, tillfällen. Lagen kompletteras av sekretessförordningen (1980:657, omtryckt 1994:1030), som också har ändrats och kompletterats många gånger.

Sekretesslagen innefattar en gemensam reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Att handlingssekretess och tystnadsplikt regleras gemensamt var en nyhet av principiell betydelse. Som skäl för en gemensam reglering anfördes att den naturliga utgångspunkten bör vara att det enbart är uppgifternas innehåll och förekomst i ett visst sammanhang som bestämmer om de skall sekretesskyddas. Däremot bör det vara likgiltigt om uppgifterna är dokumenterade eller inte, om de är upptagna i en allmän handling eller i en annan handling och om utlämnande av en uppgift sker muntligen, genom en för ändamålet färdigställd skrift eller genom en redan befintlig handling. En följd av en gemensam reglering är att tyngdpunkten i normgivningen i fråga om tystnadsplikt förskjuts till riksdagens förmån, eftersom TF:s formkrav när det gäller begränsningar i handlingsoffentligheten är strängare än vad regeringsformens är i fråga om tystnadsplikt. (Prop. 1979/80:2, del A, s. 65 f.)

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF skall begränsningarna i handlingsoffentligheten i princip tas in i en enda lag. Samtidigt ger bestämmelsen möjlighet att för särskilda områden ta in regler i annan lag till vilken sekretesslagen hänvisar. Denna möjlighet har utnyttjats i viss utsträckning. Den i samma lagrum anvisade tekniken att komplettera en bestämmelse i sekretesslagen med av regeringen beslutade föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet

har använts i ett par fall. Det viktigaste exemplet utgörs av regleringen av sekretessen i statlig tillsyns- och stödverksamhet m.m. med avseende på näringslivet.

Sekretesslagen reglerar också sekretessen mellan myndigheter. Denna fråga berörs inte av regelsystemet i 2 kap. TF och något hinder mot särreglering i lag eller förordning finns alltså inte.

I sekretesslagen regleras även i vilken utsträckning handlingsoffentligheten och sekretesslagen skall gälla för organ utanför myndighetsområdet. I 1 kap. 8 § första stycket har riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling jämförts med myndigheter när det gäller sekretesslagens tillämpning. I vilken utsträckning reglerna skall tillämpas hos enskilda organ följer av andra stycket och bilagan till lagen. Av 1 kap. 9 § följer att handlingsoffentligheten och sekretesslagen gäller hos kommunala företag.

Sekretesslagen är indelad i sexton kapitel. I 1 kap. finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde, om sekretessbegreppets innebörd m.m. De egentliga sekretessbestämmelserna finns i 2-10 kap. och är ordnade med utgångspunkt i de i 2 kap. 2 § TF angivna grunderna för begränsning av handlingsoffentligheten. I 11 kap. finns särskilda bestämmelser om sekretess hos regeringen, riksdagen, JO och JK. 12 kap. reglerar sekretess hos främst domstolarna. I 13 kap. finns föreskrifter om överföring av sekretess i vissa fall. I 14 kap. regleras begränsningarna i sekretessen. I 15 kap. finns bestämmelser som på vissa punkter kompletterar TF:s regler om allmänna handlingar. Där regleras frågor om diarieföring, hemligstämpling, myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter till allmänheten och till varandra, förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar, överklagande av beslut varigenom en myndighet avslagit en enskilds begäran om att få ut en allmän handling m.m. Kapitlet innehåller också särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling. I det avslutande 16 kap. har det tagits in regler om vilka tystnadspliktsföreskrifter som skall ha företräde framför meddelarfriheten.

Det ligger i ämnets natur och följer av sekretesslagens vidsträckta tillämpningsområde att lagen kontinuerligt har anpassats till ändrade förhållanden inom den offentliga sektorn. Sekretesslagen har därför setts över fortlöpande, bl.a. mot bakgrund av framställningar från myndigheter och enskilda. Lagen har också ofta ändrats inom ramen för övergripande lagstiftningsprojekt på olika områden.

Sekretesslagen är svåröverskådlig och i många delar svår-tillämpad. Det har visat sig bl.a. genom domstolarnas och regeringens praxis på området och JO:s och JK:s granskning av lagens tillämpning.

Under den tid lagen har varit i kraft, drygt 17 år, har samhället genomgått flera stora reformer på det offentliga området. Som exempel kan nämnas den fria kommunala nämndorganisationen samt bolagisering och privatisering av stora delar av kommunal verksamhet. Stora delar av tidigare statlig verksamhet har också bolagiserats eller privatiserats. Offentlighetsprincipen har gjorts tillämplig på vissa kommunala företag. Sådana reformer har påverkat sekretessbestämmelsernas tillämpningsområde. Sverige har också under denna tid anslutit sig till EU, vilket innebär att frågor om det svenska systemet för offentlighet och sekretess hamnat i blickfånget.

Det behövs en översyn av offentlighetsprincipen i syfte att vidga dess tillämpningsområde i IT-samhället

Allmänna handlingars offentlighet

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Detta är ett uttryck för offentlighetsprincipen. Genom denna skall rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret garanteras. Offentlighetsprincipen ger medborgarna möjlighet till kontroll och insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsprincipen är en omistlig del i det svenska rättssystemet. Det är därför viktigt att den utvecklas så att den kan tillämpas i en modern IT-miljö. Allmänhetens förutsättningar att dra nytta av det enorma uppgiftsmaterial som tack vare IT-samhällets möjligheter finns samlat hos myndigheterna bör vidgas.

Med den snabba utvecklingen på IT-området, som bl.a. medfört att allt fler har tillgång till Internet, öppnas nya möjligheter för allmänheten att få insyn i myndigheternas verksamhet. För myndigheterna innebär detta en möjlighet att på ett effektivt och billigt sätt sprida information till allmänheten på elektronisk väg. Det gäller både sådan informationsspridning som sker inom ramen för myndigheternas allmänna service och sådan som innebär ett utlämnande av allmänna handlingar (jfr bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180). Ett utlämnande av uppgifter på elektronisk väg innebär emellertid också risker för t.ex. den personliga

integriteten. Det måste råda en god balans mellan myndigheternas användning av ny IT-teknik för informationsspridning och skyddet för känsliga uppgifter.

Konsekvensanalys

De nya tekniska förutsättningarna på IT-området har redan medfört konsekvenser för tillämpningen av offentlighetsprincipen. Förändringar i regelverket på detta område kommer naturligtvis också att medföra följder av olika slag. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser av lämnade förslag måste därför noggrant analyseras.

Upphovsrättens förhållande till offentlighetsprincipen

Det finns fall då det kan antas att en upphovsrättsskyddad handling lämnats in till en myndighet endast i syfte att göra den tillgänglig för allmänheten eller ge möjlighet att framställa exemplar genom de möjligheter som står allmänheten till buds att begära att få del av handlingen. Det finns därför anledning att undersöka om det i något sådant fall finns ett behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla handlingen eller att begränsa rätten att få kopior av den.

Det behövs klargöranden när det gäller offentlighet i statliga och kommunala företag

Utvecklingen har gått mot ökad bolagisering och privatisering av statlig och kommunal verksamhet. Det finns därmed anledning att undersöka om det också fortsättningsvis bör råda helt olika principer för rätt till insyn i företag som finansieras med allmänna medel beroende på om det rör sig om kommunala eller statliga företag.

Det behövs en översyn av sekretesslagen

En allmän översyn av sekretesslagen

Secretesslagen förväntas kunna tillämpas av alla som är verksamma inom myndigheterna. Den är emellertid omfattande och svåröverskådlig. Att lagen tillämpas på rätt sätt är av största vikt för att

balansen skall kunna upprätthållas mellan offentlighetsprincipens krav på insyn å ena sidan och kravet på skydd för sekretessintressena å den andra. Redan nu kan åtgärder vidtas för att förbättra förutsättningarna för en korrekt tillämpning av reglerna på offentlighets- och sekretessområdena. Det är av grundläggande betydelse att alla som arbetar vid myndigheterna är insatta i de regler som rör offentlighet och sekretess. Inte minst vittnar JO:s och JK:s praxis på dessa områden om att det råder stora brister i tjänstemännens kunskaper. Myndigheternas personal måste få erforderlig utbildning när det gäller alla föreskrifter som de är skyldiga att tillämpa. Ansvar för detta vilar naturligtvis på myndigheterna själva. Även i övrigt kan insatser göras, t.ex. för att höja allmänhetens medvetenhet om regelsystemet.

Sekretesslagen innehåller närmare 160 paragrafer, varav många innehåller flera sekretessbestämmelser. Därtill kommer sekretessförordningen (1980:657), i vars bilaga finns uppräknat i vilka sammanhang bestämmelsen om tillsynssekretess m.m. i 8 kap. 6 § sekretesslagen är tillämplig. Bilagan omfattar f.n. 118 punkter.

I de egentliga sekretessbestämmelserna anges sekretessen ofta gälla i ärenden av visst slag eller i en viss verksamhet. I regel saknas anknytningar till namngivna myndigheter. Man har på detta sätt velat undvika att låsa regleringen till den nuvarande förvaltningsorganisationen. Av samma skäl har hänvisningar till annan lagstiftning ofta utformats så allmänt att nuvarande författningar skall kunna ändras eller ersättas utan att det behövs följdändringar i sekretesslagen. Sekretessbestämmelserna har i allmänhet olika tillämpningsområde och räckvidd, vilket innebär att en uppgift som är sekretessbelagd i ett visst sammanhang eller hos en viss myndighet inte behöver vara det när den förekommer i ett annat sammanhang eller hos en annan myndighet. Ett skäl för denna ordning är att intresset av insyn gör sig gällande med olika styrka i skilda sammanhang. Det är också en följd av offentlighetsprincipens krav på att sekretessen inte skall täcka fler uppgifter eller ha större styrka än som är oundgängligen nödvändigt i det särskilda fallet.

En nödvändig konsekvens av den disposition som har valts för de särskilda sekretessbestämmelserna är att en myndighet kan vara skyldig att beakta fler än en sekretessregel i ett och samma ärende och att uppgifter som förekommer i en verksamhet är sekretessbelagda med olika styrka. Det motiveras naturligtvis av att uppgifterna är känsliga i olika grad. Det kan emellertid ifrågasättas om olika skaderekvisit när det gäller uppgifter på ett visst område i

praktiken alltid innebär att uppgifterna sekretessbeläggs i annan utsträckning än om de varit förenade med ett enhetligt skaderekvisit.

Det faktum att sekretesslagens systematik bygger på en kapitelindelning som följer de skilda sekretessintressena och som innebär att en myndighet kan vara skyldig att tillämpa flera sekretessbestämmelser ur olika kapitel i lagen, innebär problem när det gäller överskådligheten vid tillämpningen för myndigheterna.

Den grundläggande principen om offentlighet innebär att omotiverad sekretess inte får förekomma. Trots att sekretesslagen ses över fortlöpande kan det finnas en del bestämmelser som är onödiga. Det kan också förekomma att bestämmelser innefattar onödigt omfattande sekretess.

Det kan, som nämnts ovan, förekomma att en uppgift som är sekretessbelagd i ett visst sammanhang helt saknar sekretesskydd om den förekommer i ett annat sammanhang. Det motiveras av att intresset av insyn gör sig gällande med olika styrka i skilda sammanhang. Denna grundläggande princip bör gälla även fortsättningsvis. Det kan emellertid ibland vara fråga om en av lagstiftaren oförutsedd situation eller att någon till en myndighet lämnar in en uppgift som är mycket känslig, men irrelevant i sammanhanget. Detta har visat sig vara ett problem, särskilt när det gäller känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

Samverkan mellan och inom myndigheter

Myndigheterna är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i största möjliga utsträckning. Möjligheten att utbyta information mellan myndigheterna är av största vikt för detta samarbete. Sekretesslagen bygger emellertid på principen att sekretess gäller mellan olika myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet (1 kap. 3 §). Undantag gäller för de fall myndigheten är skyldig att lämna uppgifter enligt lag eller förordning (14 kap. 1 §), vissa angivna fall då uppgifter får lämnas trots sekretess (14 kap. 2 § m.fl. bestämmelser) och de fall i vilka den s.k. generalklausulen är tillämplig (14 kap. 3 §). Enligt generalklausulen får sekretessbelagda uppgifter i viss utsträckning lämnas mellan myndigheter efter en intresseavvägning. Vidare gäller undantag från sekretess enligt 1 kap. 5 § i fall av s.k. nödvändigt uppgiftsutlämnande. Regeringen har också möjlighet att för särskilda fall förordna om undantag från sekretess (dispens),

om det är påkallat av synnerliga skäl (14 kap. 8 §). Trots dessa möjligheter innebär sekretessreglerna att myndigheterna ibland hindras att samarbeta effektivt.

När frågan om sekretess mellan myndigheter övervägdes i samband med sekretesslagens tillkomst anförde departementschefen sammanfattningsvis att sekretessen mellan myndigheterna borde regleras på i princip samma sätt som sekretessen i förhållande till enskilda. Han förutsatte dock att frågan inte fått sin slutliga lösning genom den nya sekretesslagen (prop. 1979/80:2, del A, s. 90-91). Efter sekretesslagens tillkomst har det skett stora förändringar när det gäller myndigheternas organisation. Det gäller främst de förändringar som följde efter det att den fria kommunala nämndorganisationen infördes 1992. För närvarande pågår en försöksverksamhet med samttjänst vid medborgarkontor, som innefattar samverkan mellan flera myndigheter. Den skall pågå till utgången av juni 2002. Vidare kan nämnas den möjlighet som infördes den 1 augusti 1997 för kommuner och landsting att samverka i gemensamma nämnder.

Frågor om sekretess som hinder för samverkan inom kommunerna har behandlats i flera olika sammanhang, bl.a. i samband med tillkomsten av kommunallagen (1991:900) (prop. 1990/91:117 s. 43-44, bet. 1990/91:KU38 s. 36), av Lokaldemokratikommittén i delbetänkandet Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation (SOU 1992:140), av Socialtjänstkommittén i slutbetänkandet Dokumentation och socialtjänstregister (SOU 1995:86) samt i samband med att en ny bestämmelse infördes i socialtjänstlagen (1980:620) som innebär utökade möjligheter till rutinmässigt informationsutbyte mellan socialnämnder (prop. 1995/96:196, bet. 1996/97:SoU2, rskr. 1996/97:5, SFS 1996:983). Varken Lokaldemokrati eller Socialtjänstkommitténs förslag har lett till någon lagstiftning i dessa frågor. De andra lagförslag som genomförts har inte inneburit någon helhetslösning av problemen.

Frågan om tillämpningen av begreppen myndighet och självständig verksamhetsgren har varit föremål för diskussioner och olika bedömningar, särskilt när det gäller sjukvårds- och socialtjänstområdena (jfr t.ex. JO 1987/88 s. 182 och JO:s beslut den 7 juni 1995, dnr 2287-1994).

En grundtanke med att sekretess skall gälla mellan myndigheter är att minimera risken för att känsliga uppgifter sprids till en alltför stor krets och att uppgifterna inte utan goda skäl skall kunna utnyttjas för andra ändamål än dem för vilka de samlats in. Att det därmed inte är möjligt för myndigheterna att alltid bedriva sin

verksamhet så effektivt som de önskar är en konsekvens som får accepteras. Det är å andra sidan inte acceptabelt om sekretessen i alltför hög utsträckning hindrar kommunerna att organisera verksamheten på de sätt som de själva anser vara bäst. Reformen med den fria kommunala nämndorganisationen har medfört särskilda problem, eftersom möjligheten har begränsats att samverka inom verksamhetsområden som fördelats mellan olika fristående nämnder. Samverkansproblem på grund av sekretesshinder finns också i samarbetet inom och mellan statliga myndigheter och mellan statliga och kommunala myndigheter.

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse till Justitiedepartementet bl.a. uppgett att vissa problem har uppstått efter introduktionen av handlingsöfentlighet hos kommunala företag (dnr Ju96/4010). Kommunförbundet anser att sekretessbestämmelserna innebär att sekretessbelagda uppgifter inte kan lämnas mellan företaget och dess ägare, kommunen. Förbundet anser också att uppgifter inte heller utan vidare kan lämnas mellan mor- och dotterföretag samt att, formellt sett, olika bolagsorgan, t.ex. bolagsstämma, VD, bolagsstyrelse och revisorer, kan komma att betraktas som särskilda myndigheter.

Samarbetet mot ungdomsbrott

En särskild fråga om ökade möjligheter till samarbete mellan myndigheter gäller polisens och andra myndigheters, främst socialnämndernas, samarbete mot ungdomsbrott.

En viktig form av brottsförebyggande samarbete mellan polis och socialtjänst m.fl. myndigheter förekommer på det lokala planet. Detta arbete utförs ofta i lokala samarbetsorgan i kommunerna och där deltar företrädare för bl.a. polisen, socialförvaltningen, skolan och frivården. Samarbetet förutsätter att det utväxlas information mellan myndigheterna, t.ex. uppgifter om gängbildningar med kriminella inslag. Även om detta informationsutbyte främst sker på gruppnivå, kan det förekomma att enskilda personer diskuteras. De sekretessbestämmelser som är tillämpliga för de olika myndigheterna kan föranleda problem i detta samarbete. Det omvända skaderekvisitet som enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller för socialtjänstsekretessen medför att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden inte kan lämnas ut utan dennes samtycke om inte uppgifterna är helt harmlösa. Så snart uppgifterna kan leda till ingripanden eller andra åtgärder som

den enskilde kan uppfatta som negativa för honom eller henne får uppgifterna inte lämnas ut. Det innebär att t.ex. uppgifter om ett namn och en adress kan omfattas av sekretessen.

Ett väl fungerande samarbete, särskilt mellan socialtjänst och polis, kan gagna såväl samhället som helhet som den enskilde. En ökad möjlighet att lämna uppgifter från socialtjänsten till polisen skulle medföra att dessa myndigheter bättre och gemensamt kunde verka för att t.ex. ungdomar som är i farozonen får stöd och hjälp och på så sätt förhindra att de begår brott.

Ett ökat uppgiftsutlämnande från socialtjänsten kan emellertid leda till problem i dess allmänna klientsamarbete. En av de viktigaste grundstenarna inom socialtjänsten är att alla åtgärder skall vidtas i samarbete med klienterna och ett sådant arbetssätt förutsätter att klienterna kan lita på att de uppgifter de lämnar i princip aldrig lämnas vidare.

Mot bakgrund av Ungdomsbrottskommitténs betänkande Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35) utarbetades promemorian Sekretess vid samarbetet mot ungdomsbrott och ekobrott (Ju 1994:E). I promemorian föreslogs bl.a. att om det finns en påtaglig risk för att en ung person under 18 år kommer att begå brott, skall uppgifter om den unge eller närstående till denne få lämnas från socialtjänsten till polismyndighet, om uppgiftslämnandet kunde antas bidra till att förhindra brott.

Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 94/4575). Samtliga remissinstanser utom tre (Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse och Lunds universitets juridiska fakultetsstyrelse) tillstyrkte förslaget.

Promemrieförslaget har inte lagts till grund för något lagförslag.

Vad den föreslagna ändringen i sekretesslagen skulle kunna få för konsekvenser för socialtjänsten och förhållandet till dess klienter berörs inte i promemorian. Inte heller framgår det klart vilket behov som föreligger av att alla hos socialtjänsten tillgängliga uppgifter om en ung person skall få lämnas ut till polisen om det kan antas att den unge skulle begå brott och uppgiftslämnandet kan bidra till att brott förhindras.

För att kunna bedöma om det bör införas lättnader i socialtjänstsekretessen i syfte att förebygga ungdomsbrott genom samarbete mellan socialtjänsten och polisen behövs ytterligare underlag för avvägningen mellan intresset av att polisen skall kunna vidta åtgärder i brottsförebyggande syfte å ena sidan och

intresset av ett förtroendefullt klientsamarbete inom socialtjänsten å den andra. När det gäller frågan om hur intresset av att förebygga ungdomsbrott kan tillgodoses är det nödvändigt med ytterligare klarlägganden om vilken typ av uppgifter från socialtjänsten och andra myndigheter polisen behöver, vilka av uppgifterna som kan fås inom ramen för gällande bestämmelser och effekten av uppgifterna för det brottsförebyggande arbetet. Inom socialtjänsten finns ett starkt intresse av att i så stor utsträckning som möjligt bibehålla den stränga socialtjänstsekretessen som ett instrument för det allmänna klientsamarbetet. Det måste därför redovisas i vilken utsträckning nyttan av en begränsning av sekretessen i brottsförebyggande syfte uppväger den skada som detta kan innebära om det medför svårigheter i socialtjänstens allmänna klientsamarbete.

De exempel som finns på lokal brottsförebyggande samverkan mot ungdomsbrott visar att även andra myndigheter än de inom socialtjänsten och polisen medverkar. De sekretessproblem som finns förknippade med dessa andra myndigheter inom ramen för denna samverkan behöver också undersökas.

Uppgiftslämnande vid misstanke om grova brott

För de flesta myndigheter gäller att uppgifter om konkreta brottsmisstankar trots sekretess får lämnas ut till bl.a. åklagarmyndigheter och polismyndigheter om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter (14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen). Myndigheterna på sjukvårdens och socialtjänstens områden utgör undantag i detta hänseende. Uppgifter som omfattas av t.ex. sjukvårdssekretess (7 kap. 1 §) eller socialtjänstsekretess (7 kap. 4 §) får endast lämnas ut om det för brottet är föreskrivet ett minimistraff om fängelse i två år. Sjukvårds- och socialtjänstsekretess hindrar emellertid inte att anmälan görs till åklagar- eller polismyndighet om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot den som inte fyllt arton år (14 kap. 2 § femte stycket).

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen). Vittnesplikten i rättegång är en sådan skyldighet som bryter sekretessen. Regler om vittnesplikt finns i 36 kap. rättegångsbalken. Inskränkningar i vittnesplikten görs i 36 kap. 5 § rättegångsbalken för bl.a. viss vårdpersonal. En sådan

inskränkning gäller dock inte i mål som rör brott för vilket minimistrafvet är fängelse i två år eller sådana brott mot barn som nämns ovan.

En uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning skall enligt 11 § lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården lämnas ut bl.a. om uppgiften i ett särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller skattemyndighet. Regeringen har nyligen föreslagit riksdagen bl.a. att bestämmelserna i åliggandelagen skall överföras till en ny lag, lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (prop. 1997/98:109).

KU har med anledning av en motion tagit upp problemet med sjukvårdssekretess gentemot polis och åklagare (bet. 1996/97: KU23 s. 20-22). I motionen begärdes ett förslag till en sådan ändring av sekretesslagen att uppgifter får lämnas till polis och åklagare, inte bara vid misstanke om brott där straffet inte är lindrigare än fängelse i två år, utan även vid misstanke om försök till sådant brott. KU ansåg att frågan som togs upp i motionen är värd att uppmärksammas och anförde följande. Även om polis och åklagare i de flesta fall där uppgifter behövs om en person som skadats vid brott bör kunna få sådana uppgifter genom att personen ger sitt samtycke kan det också finnas situationer där sådant samtycke av olika skäl inte ges. Utskottet anser att det bör övervägas närmare att vidga möjligheten att lämna ut uppgifter vid brottsmisstanke av det slag som avses i motionen. Det bör dock inte kunna godtas att uppgifter får lämnas under en förundersökning i vidare mån än vad som gäller vid vittnesförhör inför domstol. Övervägandena bör därför avse också omfattningen av det s.k. frågeförbudet i domstol. Utskottet föreslog att det anförda borde ges regeringen till känna. Riksdagen följde utskottet (rskr. 1996/97:195). Mot bakgrund av vad KU har anförts finns skäl att undersöka om den s.k. tvåårsregeln i några situationer leder till otillfredsställande resultat.

När det gäller kvinnomisshandel har i debatten framförts att det bör införas regler som innebär att bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal oberoende av kvinnans samtycke skall kunna lämna uppgifter till polisen om misstankar om sådan misshandel. Mot införande av lättnader i sekretessen har anförts att en sådan ordning skulle kunna medföra att utsatta kvinnors benägenhet att söka sjukvård minskar och att den som utövat misshandeln t.o.m. skulle hindra kvinnan från att söka vård (prop. 1981/82:186 s. 24).

Problemet rör i första hand anmälningar om misstanke om kvinnomisshandel.

Kvinnovåldskommissionen (S 1993:11) föreslog i sitt huvudbetänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60) en utvidgning av möjligheten att från hälso- och sjukvården polisanmäla brott till att bl.a. gälla när det är fråga om misstanke om grov misshandel. Regeringen gick inte vidare med förslaget i den proposition som lämnades till riksdagen i februari 1998 på grundval av betänkandet (prop. 1997/98:55). Som skäl härför anförs i propositionen bl.a. att även om en begränsning i vårdsekretessen skulle möjliggöra att våldets konsekvenser synliggörs och identifieras på ett bättre sätt och att polis och åklagares utredningar av våldsbrott mot kvinnor skulle underlättas, kan en begränsning i vårdsekretessen likaväl få till följd att kvinnor som utsätts för våld från närstående inte känner förtroende för bl.a. läkare, psykologer och företrädare för socialtjänsten, eftersom dessa kan avslöja sådant kvinnan vill hålla hemligt. De av kommissionen föreslagna ändringarna skulle i så fall inte ligga i de våldsutsatta kvinnornas intresse. (Prop. 1997/98:55 s. 126 f.)

Den s.k. tvåårsregeln enligt 14 kap. 2 § sekretesslagen innebär att uppgifter om brott som mord, dråp, mordbrand, grovt rån och grovt narkotikabrott får rapporteras från sjukvården eller socialtjänsten till polis- eller åklagarmyndighet, men inte uppgifter om t.ex. grov misshandel, rån eller försök till brott. Den har utformats efter en avvägning mellan å ena sidan kravet på sträng sekretess på sjukvårds- och socialtjänstområdena för uppgifter om enskildas personliga förhållanden och å andra sidan polisens behov av uppgifter för spanings- och utredningsverksamhet när det gäller den särskilt allvarliga brottsligheten (prop. 1981/82:186 s. 21). Att regeringen stannade vid att föreslå en tvåårsgräns berodde bl.a. på att en lägre gräns skulle medföra att uppgifter om brott skulle kunna lämnas under en förundersökning men inte vid ett vittnesförhör i domstol (a. prop. s. 22 f.).

Meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter

Den grundläggande bestämmelsen om meddelarfrihet finns i 1 kap. 1 § tredje stycket TF och i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Meddelarfriheten innebär att det i viss utsträckning är möjligt att lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i bl.a. tryckt skrift, radio och TV. Vidare har var och en

rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att antingen själv offentliggöra dem i tryckt skrift, radio och TV m. fl. medier eller för att lämna sådant meddelande som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket TF (1 kap. 1 § fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § YGL). Bestämmelserna om meddelarfrihet kompletteras av regler om meddelarsskydd, dvs. anonymitetsskydd och efterforskningsförbud m.m. i 3 kap. TF och 2 kap. YGL.

Det finns emellertid undantag från meddelarfriheten. Om någon lämnar ett meddelande som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket TF och därmed gör sig skyldig till någon av de gärningar som anges i 7 kap. 3 § första stycket, kan han eller hon dömas för det brottet enligt vanlig lag, dvs. brottsbalken. Dessa gärningar är, utöver vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet och vissa fall av oriktigt utlämnande av allmänna handlingar som inte är tillgängliga för envar, ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

De nu gällande reglerna i TF om meddelarfrihet infördes 1978. Tidigare innebar dessa regler bl.a. att meddelarfrihet inte förelåg för en offentlig funktionär i de fall denne var underkastad lagstadgad tystnadsplikt.

I förarbetena till sekretesslagen anfördes bl.a. följande. Meddelarfriheten har sin grund i att de vanliga sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Detta innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Det kan vidare förhålla sig så att en regel om skydd för t.ex. ett enskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen skulle inte förverkligas till fullo om de offentliga funktionärerna i dessa situationer vore förhindrade att bidra med uppgifter till den allmänna debatten. (Prop. 1979/80:2, del A, s. 104 f.) Vidare anfördes att som grundprincip bör gälla stor återhållsamhet vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten skall göras i ett särskilt fall. Att dra upp några fasta riktlinjer för när en begränsning bör få ske är givetvis inte möjligt. Lagstiftaren får varje gång fråga uppkommer om undantag från meddelarfriheten beakta ett flertal olika faktorer. Det blir nödvändigt att göra en avvägning mellan motstående och svärjämförbara intressen – intresset av sekretess och intresset av offentlig insyn – en avvägning som oundgängligen får karaktären av en kompromiss. När det gäller sekretessregler utan

skaderekvisit, och i någon mån sekretessregler med omvänt skaderekvisit, kan det finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten än i andra fall. Det bör också beaktas om uppgiften har lämnats av någon i en förtroendesituation (ej meddelarfrihet) eller om uppgiften hänför sig till ett ärende om myndighetsutövning (meddelarfrihet). (Prop. s. 111–113.)

Det är idag inte alldeles lätt att se att det utbildats någon konsekvent linje i lagstiftningspraxis på detta område. Det gäller så väl i de fall lagstiftaren valt att inte inskränka meddelarfriheten som i de fall så har skett. Bestämmelsen i 16 kap. 1 § sekretesslagen behöver därför ses över.

Offentlighet och sekretess i det internationella samarbetet

I det internationella samarbetet uppkommer ofta frågor om informationsutbyte. Den svenska offentlighetsprincipen innebär i allmänhet mycket större öppenhet än vad som följer av motsvarande regler i andra länder eller mellanstatliga organ. Det svenska regelsystemet innehåller flera principer och regler som inte stämmer överens med många andra länders lagstiftning, t.ex. sådana som gäller meddelarfrihet, innebörden av hemligstämpling och att ett beslut i en utlämnandefråga alltid skall fattas självständigt av den myndighet som förvarar en handling. I de fall det uppstått en konflikt mellan vårt och andras regelsystem har olika lösningar använts för att begränsa svenska myndigheters möjligheter att lämna ut eller använda sådan information som lämnas hit på grund av internationella samarbetsavtal. Ett sätt har varit att införa en bestämmelse i sekretesslagen om absolut sekretess. Ett annat har varit att införa bestämmelser som begränsar de svenska myndigheternas möjligheter att använda informationen för andra ändamål än för vilka den lämnats hit. Valet av metod är naturligtvis beroende av de förutsättningar som givits i den aktuella överenskommelsen och i den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Ibland har inte vidtagits några åtgärder överhuvudtaget för att anpassa de svenska reglerna i enlighet med åtagandena. I en del fall finns anledning att anta att åtaganden kan ha gjorts utan alltför stora ansträngningar att hävda de svenska offentlighetsreglerna. I andra fall har tanken varit att bestämmelsen i sekretesslagen om utrikessekretess (2 kap. 1 §) i praktiken är tillräcklig för att uppfylla svenska åtaganden.

Det finns en risk att de svenska regler som tagits fram i syfte att anpassa svensk lag efter internationella åtaganden inte står helt i överensstämmelse med samarbetsavtalens faktiska innebörd. Det är särskilt allvarligt om effekten är att de uppgifter som lämnas hit omfattas av alltför sträng sekretess.

I samband med Sveriges anslutning till EU den 1 januari 1995 gjordes en ändring i bestämmelsen om utrikessekretess. Enligt ändringen infördes ett enhetligt rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Tidigare gällde olika skaderekvisit beroende på var en uppgift förekom. För uppgifter hos regeringen och inom utrikesrepresentationen gällde ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. För uppgifter hos andra myndigheter gällde ett rakt skaderekvisit. I förarbetena till ändringen konstaterar regeringen att den innebär en viktig omläggning av den grundläggande synen på sekretess i utrikes ärenden och att det därför finns anledning att noga följa upp utvecklingen i utrikessekretessfrågor (prop. 1994/95:112 s. 31). I propositionen erinrar regeringen om att det i diskussionen om hur ett EU-medlemskap påverkar den svenska offentlighetsprincipen har förts fram olika förslag till lagtekniska lösningar. Ett förslag har varit att utforma en särskild sekretessregel för EU-samarbetet. En sådan särreglering skulle kunna innebära att utrikessekretessen begränsas till att gälla uppgifter som rör förhandlingarna i rådet medan uppgifter i övrigt som rör EU-samarbetet endast kan hållas hemliga enligt någon av de övriga bestämmelserna i sekretesslagen. Enligt regeringen krävdes ytterligare överväganden för att kunna ta ställning till om en sådan särreglering är möjlig och hur den i så fall skall utformas. Regeringen uttalade att den i samband med den uppföljning som bör ske avsåg att återkomma till frågan om även andra lagändringar kan vara motiverade än den som då föreslogs i bestämmelsen om utrikessekretess.

För att bereda underlag för en uppföljning av utvecklingen i frågor om utrikessekretess behövs en kartläggning av myndigheternas hantering av sådana frågor. En sådan kartläggning bör i första hand ta sikte på frågor om sekretess i EU-samarbetet. Den ökande internationaliseringen medför att myndigheterna i allt större utsträckning kommer i kontakt med utländska myndigheter och olika organ för mellanstatligt samarbete också utanför EU-samarbetet. Kartläggningen bör därför också omfatta de frågor om utrikessekretess som är förknippade med sådant samarbete.

Uppdraget

Offentlighetsprincipen och IT

Kommittén skall göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde i IT-samhället. Det övergripande ändamålet med översynen skall vara att överväga och lämna förslag till hur offentlighetsprincipen skall kunna tillämpas under nya och framtida tekniska förutsättningar. Lagstiftningen måste vara utformad så att den är tillämplig oavsett vilken teknik som används. Den bör därför innehålla så få tekniska begrepp och termer som möjligt. Allmänhetens tillgång till information skall vara oberoende av på vilket sätt myndigheterna valt att dokumentera den. Syftet med reglerna skall vara att förstärka offentlighetsprincipen genom att säkerställa att den kan tillämpas under nya förutsättningar. Offentligheten skall vara så vid som möjligt, med de begränsningar som följer av hänsynen till intresset att skydda personuppgifter och uppgifter som är sekretessbelagda. Reglerna skall vara tydliga och lätta att tillämpa. Kommitténs förslag måste också stå i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden på IT- och personuppgiftsområdet.

Kommittén skall särskilt överväga i vilken utsträckning lämnade förslag bör omfatta en reglering i grundlagen. Kommittén skall också redovisa hur dess förslag påverkar reglerna om arkiv.

Förslagen i Datalagskommitténs betänkande skall tillsammans med remissinstansernas synpunkter på det tjäna som utgångspunkt för kommittén. Kommittén skall emellertid ha full frihet att föreslå andra lösningar än Datalagskommitténs.

I de fall kommittén föreslår ändringar i regelverket skall den noggrant analysera alla konsekvenser av ändringarna. När det gäller ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter skall kommittén i tillämpliga delar beakta Statskontorets kostnadsanalys.

Upphovsrättens förhållande till offentlighetsprincipen

Kommittén skall undersöka om det i något fall finns ett behov av att öka möjligheterna att inte tillhandahålla en allmän handling som omfattas av upphovsrätt eller någon närstående rättighet och i så fall föreslå en lösning som tillgodoser detta behov. Kommittén skall därvid göra en avvägning mellan å ena sidan upphovsmannens ensamrätt till exemplarframställning och å andra sidan rätten att få

en kopia av en allmän handling. Dessutom skall kommittén lämna förslag till åtgärder när det gäller offentlighetsprincipen som kan följa av det pågående förhandlingsarbetet i EU om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt m.m. i informationssamhället. Arbetet i kommittén skall bedrivas med beaktande av Sveriges övriga internationella åtaganden på upphovsrättsområdet. Utgångspunkten för eventuella förslag skall vara att den upphovsrättsliga lagstiftningen i så liten utsträckning som möjligt inskränker den grundlagsenliga rätten att ta del av allmänna handlingar och samtidigt respekterar Sveriges internationella åtaganden på det upphovsrättsliga området.

Insyn i statliga och kommunala företag m.m.

Kommittén skall kartlägga de faktorer som har varit avgörande för i vilken utsträckning insyn råder i kommunala respektive statliga företag. Kommittén skall vidare överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet när det gäller dessa företag och ange vilka kriterier som bör gälla för insyn i företag och andra organ som avses i 1 kap. 8 § sekretesslagen.

Sekretesslagen

En allmän översyn av sekretesslagen

Kommittén skall göra en allmän översyn av sekretesslagen. Kommittén skall lämna förslag till förbättringar av lagen, t.ex. genom att onödiga bestämmelser upphävs och att den görs mer överskådlig. Utgångspunkten skall vara att balansen bibehålls mellan intresset av offentlighet och insyn å ena sidan och integritets- och andra sekretesskyddsintressen å den andra. Kommittén skall särskilt överväga dels om det är lämpligt med förändringar i sekretesslagens grundläggande systematik, dels om det är möjligt att med en bibehållen grad av skydd för uppgifter förenkla sekretessbestämmelserna genom att minska antalet fall av skilda skaderekvisit för uppgifter inom en och samma verksamhet. I detta sammanhang skall också övervägas om det är ändamålsenligt med en uppdelning mellan å ena sidan bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar m.m. och å andra sidan arkivlagens bestämmelser om registreringens betydelse för arkivvården m.m.

Kommittén skall ha frihet att föreslå lämpliga utbildningsinsatser på offentlighets- och sekretesslagsområdena samt andra åtgärder som syftar till att stärka medvetenheten om lagstiftningen på dessa områden.

Kommittén skall undersöka om en lösning är möjlig för situationer då det är uppenbart att sekretess bör råda, men en uttrycklig bestämmelse för det aktuella fallet saknas, och som innebär att det blir möjligt att sekretessbelägga mycket känsliga uppgifter. Härvid skall särskilt övervägas om olika sekretessintressen bör behandlas på skilda sätt.

Samverkan mellan och inom myndigheter

Kommittén skall utreda förutsättningarna för att öka möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan och inom myndigheterna i syfte att förbättra förutsättningarna för deras samverkan. Kommittén skall presentera de olika lösningar som kan finnas och analysera konsekvenserna av dem. Utgångspunkten skall vara att sekretessbelagda uppgifter inte får spridas i onödan och att de skall få ett tillräckligt starkt sekretesskydd hos mottagarna, så att de negativa konsekvenserna av uppgiftsutlämnandet minimeras. Kommittén skall särskilt uppmärksamma de problem som den fria kommunala nämndorganisationen ger upphov till på detta område. Kommittén skall ta ställning till om myndigheter och verksamhetsgrenar inom myndigheter är de enda tänkbara utgångspunkterna för de gränser som bör gälla när det gäller uppgiftslämnande dem emellan eller om det finns andra enheter inom vilka uppgifter bör få lämnas trots sekretess. De begrepp som skall användas för att beteckna de enheter mellan vilka sekretess skall gälla måste vara utformade så att det uppstår så få avgränsningsproblem som möjligt.

Kommittén skall undersöka hur sekretesslagen påverkar kommunernas möjligheter att informera sig om vad som händer i deras företag och hur lagen påverkar möjligheterna till information inom och mellan kommunala företag. Detsamma gäller för motsvarande problem på det statliga företagsområdet. De slutsatser som kan dras efter denna undersökning skall presenteras tillsammans med förslag till de eventuella lagändringar som behövs.

Samarbetet mot ungdomsbrott

Kommittén skall ta reda på vilka uppgifter polisen behöver från socialtjänsten och andra myndigheter för att kunna förebygga ungdomsbrott. Kommittén skall vidare redogöra för vilka av dessa uppgifter polisen kan få del av inom ramen för nuvarande bestämmelser, bl.a. genom att ta del av erfarenheterna från samverkansprojekt på lokal nivå. Kommittén skall därefter redovisa vilken effekt återstående uppgifter kan få för polisens brottsförebyggande arbete. Kommittén skall bedöma i vilken utsträckning nyttan av en begränsning av sekretessen i brottsförebyggande syfte uppväger den skada som detta kan innebära om det medför svårigheter i socialtjänstens allmänna klientsamarbete och när det gäller kontakten mellan enskilda och de andra myndigheter som kan vara aktuella. Kommitténs slutsatser skall utmynna i en rekommendation om huruvida det bör införas någon lättnad i socialtjänstsekretessen eller andra ändringar av sekretessbestämmelserna och, om det förordas, hur den eller dessa bör utformas.

Uppgiftslämnande vid misstanke om grova brott

Kommittén skall undersöka om den nuvarande s.k. tvåårsregeln i 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen i några situationer leder till otillfredsställande resultat och överväga om det för några fall finns skäl att vidga möjligheten att lämna ut uppgifter om ett brott från socialtjänsten eller hälso- och sjukvården till polis- eller åklagarmyndigheter eller andra myndigheter som är skyldiga att ingripa mot brottet. Undersökningen skall avse också omfattningen av det s.k. frågeförbudet i domstol enligt 36 kap. 5 § rättegångsbalken. En eventuell ändring får inte leda till att uppgifter får lämnas under en förundersökning i större omfattning än vid vittnesförhör inför domstol.

När det gäller den fråga som berörts av KU, om vissa försöksbrott bör undantas från tvåårsregeln, bör beaktas att frågan om rubriceringen av främst våldsbrott ofta är svårbedömd och att ett sådant undantag därför kan leda till svårigheter vid tillämpningen. Om det blir aktuellt att föreslå ändringar av reglerna bör därför även andra avgränsningar övervägas.

Kommittén skall beakta regeringens slutsatser om uppgiftslämnande i prop. 1997/98:55 om kvinnofrid, när det gäller våldsbrott mot kvinnor som begås av närstående.

Meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter

Kommittén skall se över bestämmelsen om meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter i 16 kap. 1 § sekretesslagen. I översynen skall det ingå att kartlägga vilka kriterier som har varit avgörande för bestämmelsens nuvarande utformning samt att föreslå de eventuella ändringar av bestämmelsen som behövs för att den skall kunna tillämpas på ett sätt som står i stämmer överens med dess ursprungliga ändamål.

Offentlighet och sekretess i det internationella samarbetet

Kommittén skall undersöka möjligheterna för att Sveriges åtaganden enligt internationella avtal när det gäller informationsutbyte skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och på ett sätt som leder till ett så litet ingrepp i offentligheten som möjligt. Till grund för undersökningen skall kommittén göra en sammanställning av Sveriges åtaganden och av de åtgärder som företagits för att genomföra dem samt skälen för åtgärderna. I de fall ingen sådan åtgärd har vidtagits skall, så långt det är möjligt, kommittén redovisa de skäl som har anförts för det.

Kommittén skall göra en kartläggning av myndigheternas hantering av frågor om utrikessekretess. En sådan kartläggning skall ta sikte på frågor om sekretess såväl i EU-samarbetet som i annat internationellt samarbete. Kartläggningen skall utmynna i en bedömning av om det behövs ändringar i reglerna om utrikessekretess eller andra åtgärder, t.ex. en särreglering för EU-samarbetet, samt i så fall förslag till sådana ändringar.

Övrigt

Kommittén skall ha stor frihet att ta upp de ytterligare frågor som den finner behöver övervägas inom ramen för uppdraget.

Kommittén skall samråda med IT-kommissionen i frågor som rör offentlighetsprincipen och IT.

Kommittén skall beakta de frågor om

- myndighetssamverkan som behandlas av utredningen (Ju 1997:04) om ökade möjligheter till informationsutbyte och frågor om sekretess vid bekämpningen av ekonomisk brottslighet m.m. (Ekosekretessutredningen),

- sekretess i samband med förvärvsprövning enligt konkurrenslagen (1993:20) som behandlas av Konkurrenslagsutredningen (N 1995:11),
- samordnad revision mellan kommuner respektive landsting och deras företag som behandlas av utredningen (In 1997:07) om översyn av den kommunala revisionen.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredningsarbetet skall vara avslutat, såvitt avser uppdraget som gäller offentlighetsprincipen och IT, senast den 1 september 2000 och i övrigt senast den 1 maj 2001. Om grundlagsändringar skulle bli aktuella i andra delar än när det gäller offentlighetsprincipen och IT bör utredningsarbetet vara avslutat före den 1 september 2000. Det står kommittén fritt att avlämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)



PM

2000-11-20

Informationsteknikens utveckling på myndighetsområdet

Teknisk utveckling

Starkt bidragande till den snabba utvecklingen inom dataområdet har varit den tekniska utvecklingen, särskilt inom elektroniken. Sverige låg tidigt på en mycket hög datorteknisk nivå. Sverige hör till de mest datoriserade länderna i världen och så har det varit sedan datorer började komma i bruk på 1950-talet. Offentlig förvaltning anammade tidigt den nya tekniken.

De allra första datorerna baserades på reläteknik. Via elektronrör, transistorer och integrerade kretsar har vi nått dagens storskaliga integration av de elektroniska komponenterna. Samtidigt har möjligheten att lagra data – både i datorns primärminne och på externa enheter – genomgått en liknande utveckling.

Fram till omkring 1970 användes ferritkärnminne som primärminne, därefter slog de snabbare och billigare halvledarminnena igenom. Som sekundärminne användes i början magnetband. I slutet av 1960-talet började man även använda skivminnen, som medgav snabbare åtkomst till data. För lagring av små datamängder infördes s.k. disketter under 1970-talet. De har varit ett vanligt flyttbart lagringsmedium för bl.a. persondatorer. Under 1990-talet har det blivit vanligt att bl.a. distribuera programvara på Compact Disk, CD.

Inmatning av data och program skedde i början med hålkort och hålremsa. Senare blev det möjligt att utnyttja datatekniken i särskild dataregistreringsutrustning, varvid data registrerades på magnetband som sedan i ett andra steg överfördes till dator-

systemet. Till datorerna direktanslutna terminaler började tas i bruk i början av 1970-talet för såväl inmatning som presentation av data. Även annan teknik har använts och används fortfarande, t.ex. optisk läsning. Tester med taligenkänning har pågått under flera årtionden men har ännu inte fått något egentligt genomslag.

Utmatning av data i läsbar form har hittills i stor utsträckning skett på olika sorters skrivare. Mekaniska skrivare var länge dominerande, men den optiska teknikens genomslag har gjort det möjligt att också använda snabba och billiga laserskrivare – även för anslutning till persondatorer. Utmatning för presentation direkt på bildskärm är i dag en vanlig teknik.

Ett antal myndigheter använder också telefonen i sin kontakt med allmänheten. Ett bra exempel är Vägverkets bilregister som sedan mitten av 1990-talet utvecklat avancerade knapptelefoni-tjänster. Man kan dygnet runt erhålla information, göra fordonsanmälningar, beställa registreringsbevis m.m. i samband med av- eller påställning av fordon. Vidare kan man från slutet av 1998 få information i talad form, t.ex. ägaruppgifter, om skatten är betald och när besiktningen är gjord.

Framstegen inom tele- och datakommunikationsområdet har haft en enorm betydelse för den senaste tidens datoranvändning. Tekniken har utvecklats för hur data ska kodas och överföras. Digital teknik har i stor utsträckning ersatt tidigare analog teknik. Laserteknik och annan optisk teknik har gjort det möjligt att överföra data över stora avstånd med allt högre hastighet. En utbyggnad av stamnäten har inletts i syfte att skapa ett nät med hög överföringshastighet till alla kommuner. Även trådlös överföring har fått ökad betydelse, hittills främst över korta avstånd och där det har varit svårt eller olönsamt att lägga ut särskilda kablar. Trådlös överföring väntas få en ökande betydelse i och med att tredje generationens mobilnät tas i bruk.

Stora och små datorer

Många av de tillämpningar som var lämpliga att datorisera under datorns barndom krävde en för den tiden stor beräknings- och lagringskapacitet. De skulle också kunna ansluta flera slags in- och utmatningsenheter. Denna typ av datorer behövs fortfarande för de största systemen med stort lagringsbehov och för direkt åtkomst via terminal.

Parallellt med de stora datorerna utvecklades en typ av mindre datorer i betydelsen att de var mindre generella än stordatorerna. Deras kapacitet kunde dock vara minst lika stor. En sådan typ av datorer med operativsystemet Unix kom från mitten av 1980-talet under benämningen basdator att få stor användning inom statsförvaltningen som flerarbetsplatssystem lämpliga för småskalig databehandling i kontorsmiljö. Åtkomst till systemen kunde ske med enkla terminaler. Förutom vanliga datortillämpningar kunde systemen användas för ordbehandling, kalkyler, databaser och intern elektronisk post.

Datorer lämpar sig väl för ordbehandling genom att de ger möjlighet att lagra text, lätt ändra i den, återanvända tidigare skriven text genom kopiering och att göra sökningar i den. Särskild ordbehandlingsutrustning började därför komma i bruk under 1970-talet, dels som isolerade arbetsplatser, dels som flerarbetsplatser med lagring i gemensam dator. De ersatte successivt skrivmaskinen.

Vid slutet av 1970-talet började en ny typ av datorer att dyka upp. De var avsedda att användas som personlig utrustning för kalkyler, ord- och textbehandling m.m. IBM lanserade 1981 sin PC som senare blev den dominerande typen av persondator. Dessa datorer har sedan dess utvecklats och har i dag en avsevärd kapacitet. De är i dag den helt dominerande arbetsplatsutrustningen och används dels fristående, dels sammankopplade i nät. Den specialiserade ordbehandlingsutrustningen har helt ersatts med persondatorer.

Programvara

De tidigaste datorerna måste programmeras med ett språk som var anpassat till varje datorfabrikat, s.k. maskinspråk. Snart utvecklades ett antal programmeringsspråk som var lättare att använda genom att de skrivs på ett sätt som liknade talad engelska. Användning av bildskärmar gjorde det senare möjligt att använda datormus och grafiska symboler för kommunikation med datorprogrammen.

För den vanlige användaren har det i dag ingen betydelse hur och i vilket språk som datorn är programmerad. All kommunikation sker numera via persondator med s.k. grafiskt gränssnitt.

Tillämpningar

Den tidigaste tillämpningen av datatekniken utgjordes av olika tekniska beräkningar. I takt med att lagringstekniken utvecklades insåg man snart att viktiga tillämpningsområden skulle kunna bli sådana som innebar behandling av stora mängder data. Det kunde röra sig om beräkningar som baserades på stora datamängder eller var komplicerade, t.ex. statistiska bearbetningar och väderprognoser. Ett annat område var uppläggning av stora register och sökning i dem, t.ex. folkbokföringsregister, bilregister, fastighetsregister och socialförsäkringsregister.

Utvecklingen på datakommunikationsområdet har haft stor betydelse. De största organisationerna byggde redan på 1970-talet egna nät för terminaltrafik, t.ex. bilregistret med åtkomst från länsstyrelser och bilhandlare, riksförsäkringsverket med åtkomst från försäkringskassorna.

Det blev under 1980-talet vanligt att koppla samman persondatorerna i lokala nät, som underlättade lagring av data och åtkomst till gemensam information. Intern elektronisk post var också en viktig tillämpning.

De vanligaste tillämpningsområdena för IT inom statsförvaltningen tillhör det administrativa området. Det karakteriseras ofta av relativt enkla bearbetningar av stora mängder data. Exempel på användningsområden är personal- och löneadministration, ekonomiadministration, materieladministration, dokument- och ärendehantering samt statistikproduktion. Ett stort antal av statsförvaltningens IT-system omfattar register med personuppgifter. Vidare förekommer ett antal stora databaser såsom fastighetsregister, bil- och körkortsregister, socialförsäkringsregister och register med statistiska data.

Internet

Ett Internet är en samling datornät som är sammankopplade med hjälp av datakommunikationsförbindelser och ett antal datorer, vilket tillåter dem att fungera som ett enda stort virtuellt nät. Det finns flera sådana nät. Ett av dessa kallas Internet.

Internet har sitt ursprung i USA i ett nät kallat ARPAnet som började byggas redan i slutet av 1960-talet. ARPAnet var ett experimentnät som konstruerades för att stödja militär forskning – särskilt forskning om hur man skulle bygga nät som kunde motstå

partiella bortfall, som vid bombattacker, och fortfarande fungera. Nätet i sig skulle anses vara otillförlitligt och delar av det skulle kunna sluta att fungera vid vilken tidpunkt som helst.

Marknadskrafterna gjorde att den programvara som användes för datakommunikationen i nätet kom att finnas tillgänglig för alla typer av datorer. På så sätt kunde datorer av olika fabrikat kommunicera med varandra och detta var särskilt intressant för myndigheter och universitet, som inte alltid köpte datorer från samma leverantörer.

Under 1980-talet skapade National Science Foundation (NSF) fem centra med s.k. superdatorer som var tillgängliga för forskningsändamål. Dessa knöts samman i nät med varandra och med undervisningsanstalterna. Grunden för datakommunikationen var samma teknik som användes i ARPAnet. Viktigt för Internets spridning var att NSF bekostade högskolornas anslutningar till nätet endast om de hade för avsikt att i sin tur låta det bli allmänt tillgängligt.

Nätet har således byggts upp inom universitets- och forskningsvärlden. Det var också dessa som var de dominerande användarna ända fram till i början av 1990-talet. Efter hand spred sig nätet till länder över hela världen. Vidare gjorde dess öppna karaktär att det spred sig till att omfatta företag och myndigheter som var intresserade av att använda det för informationsspridning och annan datakommunikation. Det är i dag världens i särklass största datornät. Enligt en uppskattning fanns det 304 miljoner användare i världen i mars 2000.

Det finns ingen som äger Internet i sin helhet. I stället bidrar operatörer och användare med sina delnät. Internet saknar huvudkontor och ledning, men tyngdpunkten ligger i USA. Där tar det mesta av utvecklings- och standardiseringsarbetet form. Det finns ett Internet Society med underorgan som koordinerar verksamheten inom Internet.

Användningen av Internet ökade dramatiskt i början av 1990-talet då det s.k. World Wide Web, WWW, utvecklades. WWW är en funktion på Internet som medger att man t.ex. från en pc enkelt kan hämta sammanlänkad information i form av text, bild och ljud. Informationen finns lagrad på datorer, s.k. webbservrar, som ständigt är anslutna till nätet. I pc:n används en webbläsare, som är ett program som gör det möjligt att presentera informationen och ansluta sig till de olika webbservrarna. I dag har så gott som varje myndighet och företag tillgång till en webbplats och lagt upp s.k. webbsidor med information om sin verksamhet och sina

produkter. Den information som i dag kan fås på Internet är enormt stor och växer ständigt. I januari 2000 uppskattade man att det i hela världen fanns en miljard unika, indexerbara sidor på Internet. Denna siffra skulle ha fördubblats sex månader senare. Antalet webbservrar skulle i januari 2000 ha varit ca 6,4 miljoner.

För den offentliga sektorn har en gemensam ingångsplats skapats: Sverige Direkt. Därifrån kan man på ett enkelt sätt nå riksdagen, regeringen, myndigheter, landsting och kommuner. Här finns även tillgång till viss samhällsinformation, bl.a. Samhällsguiden.

Möjligheterna att utnyttja Internet i kommersiella syften har också väckt stort intresse. Bankerna är stora aktörer och det är i dag möjligt att överföra pengar och göra betalningar över Internet, handla med aktier och mycket annat. Elektronisk handel över nätet har också lockat många, men användningen har hittills varit mycket mindre än vad många förväntat.

Den andra stora tillämpningen på Internet är elektronisk post, e-post. Som ovan nämnts har det även tidigare varit möjligt att skicka elektroniska brev över interna nät. Även för extern post har det funnits olika system, men de har varit begränsade till bestämda grupper av användare. Med Internet blev det möjligt att skicka e-post till i stort sett vem som helst över hela världen. Det enda som behövs utöver Internetanslutningen är att avsändaren och mottagaren har en brevlåda för e-post. I dag bör varje myndighet kunna nås med e-post över Internet.

Internet och säkerheten

Internet är ett i grunden öppet system. Datakommunikationen sker över i stort sett oskyddade linjer. I det program, Internet Protocol (IP), som sköter överföringen av data finns inga funktioner som garanterar att avsända data kommer fram till slutstationen. Denna kontroll får i stället ske på högre nivå och det sker bl.a. i det andra programmet som oftast används, Transmission Control Protocol (TCP). Vidare är anslutna datorer oskyddade mot intrång. Det är därför vanligt att installera något slags skyddande filter, ofta benämnt brandvägg, mellan datorerna och datakommunikationsnätet. Trots detta händer det då och då att någon lyckas störa driften på ett eller annat sätt. Känsligt för attacker är även e-postsystemet eftersom det till e-post går att bifoga körbara filer som kan innehålla virus eller annat som ställer till förtret.

Trafiken på Internet går över öppna linjer och kan därför avlyssnas. Information som inte får röjas måste därför krypteras för högsta säkerhet. Vidare kan det vara nödvändigt att garantera att informationen är oförändrad och kommer från en tillförlitlig källa. Detta kan ske med hjälp av en digital signatur. För att skydda tillgången till ett datorsystem kan det vara nödvändigt att använda kod lagrad på kort eller lösenord när man ansluter sig till systemet.

Det pågår olika aktiviteter inom Internetorganisationerna för att höja säkerheten. Exempel på sådana är IPSec, Secure DNS och S/MIME.

Elektroniska signaturer

En elektronisk signatur kan användas för att säkerställa att elektroniskt överförd information inte har förändrats, att informationens avsändare är den som uppges samt att avsändaren inte senare förnekar att han eller hon har sänt informationen. En elektroniskt signerad handling kan ersätta en handling med namnunderskrift på papper.

För detta ändamål har regeringen överlämnat en proposition till riksdagen: Lag om kvalificerade elektroniska signaturer, m.m. (Prop. 1999/2000:117). Riksskatteverket har utrett och lämnat förslag om hur ansvaret för utfärdande och administration av certifikat och elektroniska signaturer bör organiseras inom statsförvaltningen. Även Statskontoret har utrett frågor som rör användning av elektroniska signaturer.

Spridnings- och hämtningsystem, SHS

De statliga myndigheterna vill använda Internet för säker kommunikation med dokument av alla slag mellan myndigheterna och mellan myndigheter och allmänhet, inklusive företag. För detta ändamål har den så kallade SHS-standarden utvecklats av Riksskatteverket, Riksförsäkringsverket och Statskontoret. Med SHS kan varje användare som skickar ett meddelande identifieras. Själva överföringen är krypterad. Ett stort antal myndigheter väntas komma att använda systemet. Även kommuner och landsting är intresserade av att använda det.

En av de viktigaste funktionerna i SHS är att enskilda och företag bara ska behöva lämna samma information till myndigheterna en gång. Både för myndigheter och uppgiftslämnare är

detta förstås en stor fördel. Informationen ska kunna lämnas via en pc med webbläsare över en säker Internetanslutning.

24-timmarsmyndighet

Statskontoret har till regeringen lämnat ett förslag till kriterier för statlig elektronisk förvaltning. Där föreslås en utvecklingstrappa i fyra steg för hur en myndighet kan förverkliga målet att öka sin tillgänglighet och vara tillgänglig dygnet runt, en 24-timmarsmyndighet. Kriterierna ska primärt ta fasta på myndigheternas förmåga att elektroniskt tillhandahålla interaktiva tjänster till medborgare och företag. Som komplement föreslår Statskontoret kriterier rörande allmän myndighetsinformation och dess presentation samt medborgarnas insyn i myndigheternas verksamhet. Förslag lämnas också till hur Regeringskansliet och myndigheterna kan påskynda och stimulera utvecklingen mot en elektronisk förvaltning.



Sammanfattning av Statskontorets rapport om en ekonomisk konsekvensanalys

Sammanfattning

De ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för offentliga myndigheter att lämna ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form bedöms för de flesta statliga myndigheter bli begränsad, under förutsättning att:

- sökanden inte har rätt att begära särskilt format eller teknik som myndigheten inte har,
- den allmänna handlingen finns lagrad i elektronisk form,
- bestämmelse i annan författning, t.ex. sekretesslagen eller särregler i registerförfattningar, förutsätts gälla,
- skyldigheten inte skall föranleda några intäktsminskningar i myndigheternas verksamhet som avser försäljning av offentlig information dvs. att myndigheternas nu sålda produkter inte påverkas av reformen,
- utlämnanden i elektronisk form får avgiftsbeläggas enligt en självkostnadsprincip.

Statskontoret har funnit att om utlämnanden i elektronisk form skall kunna avgiftsbeläggas enligt en självkostnadsprincip så måste avgiftsförordningen (1992:191) ses över. En översyn av avgiftsförordningen är inte enbart en konsekvens av att en ny utlämnandeform införs. Enligt Statskontorets uppfattning hänger det också samman med den tekniska utvecklingen och samhällets utveckling i övrigt.

För att vinna tid bör arbetet med en översyn av avgiftsförordningen påbörjas snarast.

En avgiftsättningsprincip som är medianneutral och är enkel att tillämpa i myndigheternas verksamhet har särskild betydelse för kommuner och landsting. Statliga myndigheter med stor efterfrågan på information har ofta undantag från avgiftsförordningen. Kommuner och landsting använder som regel de statliga bestämmelserna som underlag när avgifter för utlämnade av allmänna handlingar fastställs.

För att motverka massuttag av information bör en ny regel för prissättning vara utformad på ett progressivt sätt och kunna hantera en mängd återkommande framställningar.

Statskontoret har också funnit att möjligheten att begränsa utgiftshöjningar kan göras genom att fördröja ikraftträdandet av den nya skyldigheten. På detta sätt kan offentlig förvaltning ges tid för uppbyggnad av system som är anpassade till det nya regelverket. Detta gäller särskilt för små statliga myndigheter, kommuner och landsting.

Statskontorets samlade bedömning är att införandet av en ny skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inte i sig själv kommer att ställa förvaltningen inför helt nya förändringsbehov. Snarare kommer den att förstärka tendenser i förvaltningen och samhället som redan pågår. Detta kan komma att innebära att teknik- och samhällsutvecklingen påskyndas och får ett snabbare förlopp än om skyldigheten inte införs.

Kostnad i förhållande till ett bedömt nollalternativ

Statskontoret bedömer att en ny skyldighet i första hand kommer att påverka utlämnandet av sådana allmänna handlingar som är dyrare att lämna ut i elektronisk form än som papperskopia. Vanliga orsaker till sådana fördyringar kan vara olika tekniska problem som följd av sekretessprövningen och att handlingens elektroniska form inte finns samlad i samma fil hos myndigheten. I vissa situationer kan myndigheten också känna sig nödsakad att dessutom lämna ut en papperskopia för att motverka missförstånd till följd av tekniska överföringsproblem.

Den ökade efterfrågevolym som skyldigheten kan inducera är svår att uppskatta. Ytterst beror den på hur prissättningen utformas för olika utlämnandeformer och vilka servicenivåer som myndigheterna väljer.

Myndigheterna kommer – där så är lönsamt – av effektivitetsskäl under de närmaste åren att vilja lämna ut allmänna handlingar i

elektronisk form snarare än papperskopior. Samtidigt bedöms samhällsutvecklingen medföra att en stor del av allmänhetens frågor kommer till myndigheten via elektronisk post och därigenom förväntas bli enkla att besvara för myndigheten i samma form.

Skyldigheten kan, i förhållande till ett bedömt nollalternativ, för myndigheterna tänkas medföra främst ökade engångskostnader i samband med införandet. Därefter inträder vissa ökade framtida årskostnader.

Engångskostnaderna bedöms röra ekonomiska, organisatoriska, policy och juridiska bedömningar. Därutöver tillkommer personalutbildning och systemkostnader inför reformens införande. Engångskostnaderna är svårprognosticerade. Dessa bedöms uppgå till mellan 100 och 280 Mkr.

De framtida årliga merkostnaderna, i förhållande till ett bedömt nollalternativ, för den nya skyldigheten bedöms främst avse kostnader för juridiska bedömningar. Under en övergångsperiod kan vissa juridiska kostnader uppkomma till följd av oklarheter i tolkningarna av den nya skyldigheten. Dessa kostnader kan uppskattas till ca 3 Mkr. En betydande osäkerhet råder om hur företag och organisationer kommer att agera när det gäller massuttag. Om inga åtgärder vidtas mot massuttagen kan kostnader komma att uppgå till drygt 200 Mkr per år.

Mest osäkra är kostnadskonsekvenserna för kommuner och landsting.

Statskontoret är tveksam till om landstingen kommer att kunna lämna ut patientjournaler i någon omfattning i elektronisk form. I de fall landstingen inte kommer att lämna ut patientjournaler i elektronisk form så uppkommer det heller ingen större merkostnad för landstingen.

Reformen kan t.ex. också komma att medföra krav på nya regler kring försäljning av kommunal kartinformation. Kostnadskonsekvenserna för den försäljningen är inte inkluderad i ovanstående uppskattningar.

Läsanvisningar

Offentlighetsprincipen och IT

Offentligt tryck

Departementsserien (Ds)

- Ds 1999:73 *Elektroniska signaturer*
(Näringsdepartementet)
- Ds 2000:34 *Samhällets grundläggande information*
(E-infogruppen)

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1972:47 *Data och integritet* (Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén)
- SOU 1975:22 *Lag om allmänna handlingar* (Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén)
- SOU 1978:54 *Personregister – Datorer – Integritet – Översyn av datalagen* (Datalagstiftningskommittén)
- SOU 1980:31 *Offentlighetsprincipen och ADB* (Datalagstiftningskommittén)
- SOU 1986:46 *Integritetsskyddet i informationssamhället 2 – Myndigheternas försäljning av personuppgifter* (Data- och offentlighetskommittén)
- SOU 1988:64 *Integritetsskyddet i informationssamhället 5 – Offentlighetsprincipens tillämpning på upptagningar för automatisk databehandling* (Data- och offentlighetskommittén)
- SOU 1993:10 *En ny datalag* (Datalagsutredningen)

SOU 1996:40	<i>Elektronisk dokumenthantering (IT-utredningen)</i>
SOU 1996:157	<i>Översyn av redovisningslagstiftningen (Redovisningskommittén)</i>
SOU 1997:39	<i>Integritet – Offentlighet – Informationsteknik (Datalagskommittén)</i>
SOU 1997:49	<i>Grundlagsskydd för nya medier (Mediekommittén)</i>
SOU 1997:57	<i>I medborgarnas tjänst (Förvaltningspolitiska kommissionen)</i>
SOU 1997:146	<i>Grunddata – i samhällets tjänst (Grunddatabasutredningen)</i>
SOU 1999:105	<i>Skatt Tull Exekution Normer för behandling av personuppgifter (Registerförfattningsutredningen)</i>
SOU 1999:117	<i>IT i demokratins tjänst (Demokratiutredningen, forskarvolym VII)</i>
SOU 2000:1	<i>En uthållig demokrati (Demokratiutredningen)</i>

Propositioner

Prop. 1948:230	<i>med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.</i>
Prop. 1973:33	<i>med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.</i>
Prop. 1975/76:160	<i>om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet</i>
Prop. 1981/82:37	<i>om offentlighetsprincipen och ADB</i>
Prop. 1986/87:151	<i>om ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.</i>
Prop. 1987/88:95	<i>om datapolitik för statsförvaltningen</i>
Prop. 1989/90:72	<i>om arkiv m.m.</i>
Prop. 1990/91:60	<i>om offentlighet, integritet och ADB</i>
Prop. 1997/98:44	<i>Personuppgiftslag</i>
Prop. 1997/98:101	<i>Översyn av förvaltningsprocessen, en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.</i>
Prop. 1997/98:136	<i>Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst</i>
Prop. 1998/99:130	<i>Ny bokföringslag m.m. – Del 1</i>
Prop. 1999/2000:86	<i>Ett informationssamhälle för alla</i>
Prop. 1999/2000:117	<i>Lag om kvalificerade ekonomiska signaturer,</i>

- Riksarkivet/Lagerlöf & Leman; *Elektronisk dokumenthantering – En rättslig problemorientering*, rapport 2000:01
- Riksrevisionsverket; *Beräkning av ansöknings- och expeditionsavgifter vid statliga myndigheter*, rapport 1991
- Riksrevisionsverket; *Principer för prissättning av informationstjänster*, RRV 1995:64
- Seipel, Peter; *ADB-upptagningars offentlighet – Rapport till Data- och offentlighetskommittén*, IRI-rapport 1988:1
- Seipel, Peter; *Insynens gränser – Allt eller intet?*, Det IT-rättsliga observatoriets rapport 16/2000
- Spira, Eva/ Dahlin, Ann; *7:16 – och andra hot mot öppenheten, Om offentlighet och sekretess i Sverige och EU*, Statstjänstemannaförbundet, 2000
- Statskontoret; *Infrastruktur för säker elektronisk överföring till, från och inom statsförvaltningen*, Statskontoret 2000:7
- Strömberg, Håkan; *Tryckfrihetsrätt*, 13:e upplagan, 1999
- Thelin, Krister; *Klarar den svenska offentlighetsprincipen mötet med Cyberrymden?*, Telematik 2001, Kommunikationsforskningsberedningens rapport 1998:3, TELDOK rapport 118
- Toppledarforum; *Offentlighet & IT – Vägledning för den offentliga förvaltningen*, Statskontoret 1995:14
- Toppledarforum; *IT 2005, Lexit – Förstudie*, 1995
- Westman, Daniel; *Rättspolitik på IT-området – ett diskussionsunderlag*, Det IT-rättsliga observatoriets rapport 9/98
- Öman, Sören/Lindblom, Hans-Olof; *Personuppgiftslagen, En kommentar*, 1998

Offentlighet och upphovsrätt

Offentligt tryck

Departementsserien (Ds)

- | | |
|--------------|---|
| DsJu 1969:28 | (Utredningsgruppen för upphovsrättsfrågor) |
| DsJu 1977:11 | <i>Handlingssekretess och tystnadsplikt; Förslag till ny sekretesslag</i> (Justitiedepartementet) |
| Ds 1999:7 | <i>Några frågor om förhållandet mellan upphovsrätten och offentlighetsprincipen</i> (Justitiedepartementet) |

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1935:5 *Allmänna handlingars offentlighet* (inom Justitiedepartementet tillkallade sakkunniga)
- SOU 1947:60 *Förslag till tryckfrihetsförordning* (1944 års tryckfrihetssakkunniga)
- SOU 1956:25 *Upphovsmannarätt till litterära och konstnärliga verk* (Auktorrättskommittén)
- SOU 1967:28 *Tryckfrihet och upphovsrätt* (Offentlighetskommittén)
- SOU 1979:49 *Grundlagsskyddad yttrandefrihet* (Yttrandefrihetsutredningen)

Propositioner

- Prop. 1936:140 *med förslag till ändrad lydelse av § 86 regeringsformen och § 38 riksdagsordningen samt §§ 1 och 2 tryckfrihetsförordningen*
- Prop. 1948:230 *med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.*
- Prop. 1960:17 *med förslag till lag om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk*
- Prop. 1973:15 *angående godkännande av vissa internationella överenskommelser på den intellektuella äganderättens område*
- Prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag, m.m.*
- Prop. 1992/93:48 *om ändringar i de immaterialrättsliga lagarna med anledning av EES-avtalet m.m.*
- Prop. 1996/97:111 *Rättsligt skydd för databaser, m.m.*
- Prop. 1999/2000:35 *Upphovsrätten och offentlighetsprincipen*

Utskottsbetänkanden

- Bet. LU 1986/87: 11 *om förhållandet mellan upphovsrätt och tryckfrihet*
- Bet. 1999/2000:KU14 *Upphovsrätten och offentlighetsprincipen*

Övrig litteratur

Bernitz, Liv; *Tryckfrihetsförordningen och upphovsrättslagen i kollision*, Svensk Juristtidning 2000, s. 340 ff.

Olsson, Henry; *Upphovsrättslagstiftningen, En kommentar*, 1996

Koktvedgaard, Mogens/Levin, Marianne; *Lärobok i immaterialrätt*, 5:e upplagan, 1997

Rosén, Jan; *Offentlighetsprincipen och upphovsrätten*, Festskrift till Gunnar Karnell, 1999, s. 605 ff.

Svensäter, Lennart; *Upphovsrätten och informationsintresset*, Det 35. nordiske juristmøtet, Oslo 18.-20. august 1999, Del 1