

Kommittédirektiv



Säkerhetskopiors rättsliga status och utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form

Dir.
2008:26

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2008

Sammanfattning av uppdraget

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

Kommittén ska överväga

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

Kommittén ska vidare överväga

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

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

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

Bakgrund

Offentlighetsprincipen

Allmänt om offentlighetsprincipen

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

Handlingsoffentlighetens främsta syfte är att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och folkstyret. Av

inledningsstadgandet i 2 kap. TF framgår emellertid att handlingsoffentligheten har ett vidare syfte. Rätten att ta del av allmänna handlingar syftar även till att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Handlingsoffentligheten fyller därmed också ett syfte som informationsförsörjare i vid mening.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF framställningar i skrift eller bild, dvs. handlingar i traditionell form, som kan uppfattas utan tekniskt hjälpmedel. Med handling förstås därutöver upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Som exempel på upptagningar kan nämnas uppgifter som finns på cd-skivor, dvd-skivor och bandupptagningar av olika slag.

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

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

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

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

Utskriftsundantaget

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

Tidigare utredningar

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

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

Offentlighets- och sekretesskommittén avlämnade i januari 2001 delbetänkandet *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3). Kommittén betonade vikten av att den grundlagsfästa offentlighetsinsynen inte fick vara utformad så att den förhindrade myndigheternas möjligheter att utnyttja utvecklingen av ny teknik för sin informationsverksamhet. I be-

tänkandet föreslogs bl.a. att det i tryckfrihetsförordningen skulle införas en skyldighet att under vissa förutsättningar lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. För att framhålla arkiverings- och gallringsreglernas betydelse för offentlighetsprincipen föreslog kommittén också att det skulle införas en hänvisning till dessa regler i tryckfrihetsförordningen.

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

Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag om att i TF införa en skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Flera remissinstanser ställde sig tveksamma till förslaget medan andra uttryckligen avstyrkte det. Förslaget kom bl.a. mot denna bakgrund inte att genomföras (prop. 2001/02:70 s. 29). Regeringen anförde i lagstiftningsärendet att allmänhetens möjligheter att ta del av allmänna handlingar borde effektiviseras i samma utsträckning som myndigheternas uppgiftsbehandling i allmänhet samt att regleringen av handlingsoffentligheten såvitt avser elektroniskt lagrade handlingar i största möjliga mån borde korrespondera med den som gäller för pappershandlingar. Regeringen ansåg emellertid att intresset av att underlätta insyn i myndigheternas verksamhet måste vägas mot behovet av att skydda enskilda mot otillbörliga integritetsingrepp. Det var enligt regeringen svårt att överblicka vilka konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kunde få för skyddet av den personliga integriteten. Denna synpunkt gjorde sig särskilt starkt gällande i fråga om s.k. massuttag av personuppgifter ur stora databaser hos myndigheter. Regeringen ansåg dock att det fanns anledning att göra det möjligt att i vanlig lag införa en skyldighet att lämna ut åtminstone vissa kategorier av allmänna handlingar. Därför ändrades bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF på så sätt att det numera framgår att det i lag kan finnas bestämmelser som ålägger en myndighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. I propositionen uttalade regeringen att den hade för avsikt att vid ett senare

tillfälle återkomma till frågan om hur en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form borde regleras.

Gemenskapsrättsliga krav på elektroniskt utlämnande

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (det s.k. PSI-direktivet) innehåller en skyldighet att lämna ut begärd information elektroniskt om detta är möjligt och lämpligt. Direktivet har i denna del inte föranlett någon reglering i lag. I förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter anges dock att information som en myndighet i enlighet med direktivet tillhandahåller för vidareutnyttjande får lämnas ut elektroniskt, om det är möjligt och lämpligt.

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

enligt direktivet innebär dock att en omfattande mängd allmänna handlingar aktivt ska göras tillgängliga elektroniskt. Direktivet ska vara genomfört senast den 15 maj 2009.

Den tekniska utvecklingen

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

I propositionen Ett informationssamhälle för alla uttalade regeringen att en vägledande inriktning för IT-politiken ska vara att främja demokrati och rättvisa. Detta ska åstadkommas genom en ökning av allas möjlighet till information om offentlig verksamhet och delaktighet i politiska beslutsprocesser, både i Sverige och i övrigt inom EU (prop. 1999/2000:86). Vidare ska behovet av skydd mot otillbörliga ingrepp i enskildas integritet vid användningen av IT tillgodoses. Regeringen uttalade vidare att en effektiv offentlig förvaltning ska åstadkommas genom att man låter förvaltningen vara en föregångare i användningen av IT. I propositionen betonades också vikten av en hög informationssäkerhet.

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

I budgetpropositionen för år 2007 framhöll regeringen bl.a. att utvecklingen av elektronisk förvaltning ska göra det enklare för myndigheter att samverka och för medborgare och företag

att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter gentemot förvaltningen (prop. 2006/07:1). Regeringen framhöll vidare att den avser att säkerställa dels att förvaltningen utvecklar gemensamma principer för hur statlig registerinformation enklare ska kunna utbytas dels att myndigheter använder enhetliga format för övrig informationsöverföring och kommunikation när så krävs.

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

De s.k. tsunamibanden

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

Regeringen beslutade den 26 oktober 2006 att ge ett särskilt uppdrag till den tidigare ordföranden i 2005 års katastrofkommission att inom Regeringskansliet granska bandens innehåll samt att bedöma om innehållet var av sådan betydelse för 2005 års katastrofkommissions slutsatser att det fanns skäl för kommissionen att återuppta sitt arbete.

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

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

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

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

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

I propositionen Sekretess för uppgifter på de s.k. tsunami-banderna föreslog regeringen vissa ändringar i och en viss förlängning av den tidsbegränsade bestämmelse om sekretess som riksdagen hade beslutat om (prop. 2007/08:38). Regeringens förslag innebar att sekretess av säkerhetsskäl ska gälla för uppgifter i säkerhetskopior som har genererats i Regeringskansliets datasystem och som har bevarats med anledning av naturkatastrofen i Asien år 2004, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan fara för att Regeringskansliets verksamhet skadas. Sekretessen ska dock inte gälla i förhållande till riksdagen. Bestämmelsen föreslogs gälla till och med utgången av juni 2011.

Mot bakgrund av bl.a. det som framkommit i lagstiftningsärendet samt i katastrofkommissionens betänkande Tsunami-banderna uttalade regeringen att den hade för avsikt att låta en utredning se över regleringen i 2 kap. TF. Regeringen påpekade vidare att det inte fanns utrymme att inom de givna tidsramarna

för lagstiftningsärendet utreda förutsättningarna för och utformningen av en mer generell reglering – i tryckfrihetsförordningen eller i sekretesslagen – avseende skyddet för uppgifter på säkerhetskopior. Den utredning som skulle tillsättas med uppdrag att se över regleringen i 2 kap. TF borde därför också få i uppdrag att överväga behovet av en sådan generell sekretessreglering.

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

Säkerhetskopiors rättsliga status

Allmänt om säkerhetskopiering

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

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

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

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

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

Närmare om behovet av en utredning

Säkerhetskopiering på datamedia

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

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

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

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

Regeringen konstaterade sammanfattningsvis att om den stora upptagningen skulle anses vara en allmän handling skulle tryckfrihetsförordningens noggrant utarbetade reglering, till den del den avser åtskillnad mellan allmänna och icke-allmänna handlingar, sättas helt ur spel vilket skulle leda till orimliga och oöverblickbara konsekvenser för samtliga myndigheters hantering av allmänna handlingar. Mot denna bakgrund fann regeringen att den enda rimliga tolkningen av bestämmelserna i 2 kap. TF var att den stora upptagningen aldrig kunde anses upprättad i tryckfrihetsförordningens mening och därför inte

utgjorde allmän handling. Regeringen konstaterade att en konsekvens av detta synsätt var att den rättsliga statusen av de på magnetbanden ingående mindre upptagningarna – Word-dokumenterna och e-postmeddelandena etc. – måste bedömas för sig. Enligt regeringen hade kopiorna samma rättsliga status som originalhandlingarna.

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

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

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

Säkerhetskopior av handlingar som i original är allmänna

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

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

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

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

Betydelsen av arkivering

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

I normala fall är det inte aktuellt att arkivera upptagningar som innehåller säkerhetskopior eftersom uppgifterna vanligtvis gallras fortlöpande i takt med att de inte längre behövs för sitt

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

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

Behovet av sekretesskydd för uppgifter på säkerhetskopior

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

Mot bakgrund av det anförda kan det finnas en risk att det för säkerhetskopior befintliga sekretesskyddet är otillräckligt när det gäller bl.a. IT-säkerhet och krishantering. Det är därför nödvändigt att – i den mån säkerhetskopior inte föreslås bli un-

dantagna från begreppet allmän handling – utreda om det finns ett behov av en generell reglering i sekretesslagen för att skydda uppgifter på säkerhetskopior.

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

Prövningen i Regeringskansliet av frågor om utlämnande av allmänna handlingar

Nuvarande reglering

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

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

Närmare om behovet av en utredning

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

Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form*Behovet av en utredning*

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

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

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

Med hänsyn till att myndigheternas framställning av information och deras kommunikation numera huvudsakligen sker

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

Skyddet för enskildas personliga integritet

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

7 kap. 16 § sekretesslagen

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

I föregångaren till sekretesslagen (lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar) fanns en motsvarande sekretessbestämmelse. Den bestämmelsen infördes i samband med att 1973 års datalag infördes och innebar att en personuppgift som ingick i ett sådant personregister som avsågs i datalagen inte fick lämnas ut om det fanns anledning att anta att uppgiften skulle användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Om det fanns anledning att anta att en sådan personuppgift skulle användas för automatisk databehandling i utlandet, fick uppgiften lämnas ut endast efter medgivande av Datainspektionen. Syftet med regeln var att förhindra att per-

sonregister inrättades antingen i strid med datalagen eller utomlands där datalagen inte gällde. I författningskommentaren uttalades bl.a. att anledning till försiktighet i första hand torde föreligga, om den registeransvarige fick en begäran om massuppgifter eller selekterade uppgifter (prop. 1973:33 s. 140). Det uttalades vidare att en sådan begäran alltid borde utgöra en anledning för den registeransvarige att närmare utreda hur det var avsett att uppgifterna skulle användas. Först om den som begärde utlämnandet angav en godtagbar förklaring borde uppgifterna lämnas ut.

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

Bestämmelsen har i flera sammanhang utsatts för kritik. JO har t.ex. i sina yttranden över nämnda utredningars betänkanden anført att bestämmelsen bör upphävas (JO:s dnr 1102-2004 och 1849-2004). JO har framhållit att bestämmelsen på ett olyckligt sätt bryter mot sekretesslagens systematik. Bestämmelsens skaderekvisit tar nämligen inte sikte på skada eller men som uppkommer genom själva utlämnandet av uppgifter utan på skada eller men som i ett senare skede kan tänkas uppkomma på grund av att den som fått del av uppgifterna kan komma att handla lagstridigt. Enligt JO blir den praktiska tillämpningen av en sådan bestämmelse problematisk, eftersom den måste bygga på mer eller mindre väl underbyggda antaganden om avsikt och syfte hos den som begär att få ut uppgifter för vilka ingen sekretess gäller bortsett från den som möjligen följer av 7 kap. 16 § sekretesslagen. JO har vidare påpekat att en sekretessregel som för sin tillämpning förutsätter att myndigheten måste skaffa sig en uppfattning om syftet med en begäran om utlämnande av handlingar eller uppgifter harmonierar mindre väl med det s.k. efterfrågeförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket TF. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga om bestämmelsen bör ändras eller upphävas.

Konsekvenserna för myndigheternas hantering av handlingsoffentligheten

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

För att få en heltäckande bild av vilka ekonomiska och andra konsekvenser som kan följa av en rätt för en enskild att ta del av allmänna handlingar i elektronisk form krävs ett mer ingående underlag än vad som tidigare tagits fram. Det förekommer t.ex. en tämligen omfattande försäljning av uppgifter som finns lagrade hos myndigheter eller hos sådana statligt ägda företag som i princip har att tillämpa offentlighetsprincipen. Om dessa organ blir skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, måste avgiftssättningen ske enligt andra principer, vilket sannolikt medför att statens intäkter minskar. Det finns vidare anledning att överväga om ett utlämnande av en allmän handling bör omgärdas av säkerhetsåtgärder, t.ex. i form av tekniska begränsningar i fråga om möjligheterna att bearbeta innehållet i den utlämnade handlingen.

Avgiftsförordningen

Om den enskilde tar del av en allmän handling på stället, dvs. i myndighetens lokaler, finns det inte någon rätt för myndigheten att ta ut avgifter för tillhandahållandet. Däremot får myndigheten ta ut avgift med stöd av 2 kap. 13 § första stycket TF om den sökande begär en avskrift eller en kopia av handlingen. Regeringen har i avgiftsförordningen fastställt de avgifter som ska tillämpas i samband med utlämnande av allmänna handlingar. Förordningen reglerar förhållandena på det statliga området och som huvudregel gäller enligt förordningens 15 § ett avgifts-

tvång i fråga om kopior m.m. För kopior av allmänna handlingar ska avgift tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Avgiften för en beställning på tio sidor är 50 kr och för varje sida därutöver 2 kr.

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

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

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

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

Uppdraget

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

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

Som redovisas ovan kan lagring av information i säkerhets- syfte ske på andra sätt än genom säkerhetskopiering. En myndighet kan t.ex. ha två parallella system som lagrar all informa-

tion. I uppdraget ingår därför att överväga om det finns anledning att undanta all lagring av information som sker i säkerhetssyfte från begreppet allmän handling.

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

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

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

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

Kommittén ska dessutom överväga om det i sekretesslagen eller i annan lag bör införas en bestämmelse som medför en generell skyldighet för myndigheter att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Om kommittén finner att en sådan bestämmelse bör införas, ska den lämna förslag till en sådan. I uppdraget ingår att göra en undersökning av hur en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan antas påverka riskerna för otillbörliga ingrepp i enskildas personliga integritet. I det avseendet ska kommittén bedöma om befintliga regler säkerställer en godtagbar skyddsnivå i fråga om sådana ingrepp. Om slutsatsen blir att

lagstiftning krävs för att minska riskerna för integritetsintrång, ska kommittén lämna konkreta författningsförslag. Finner kommittén att en generell skyldighet inte bör införas, ska kommittén överväga om det i stället bör införas en eller flera bestämmelser som innebär en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form på de områden eller i den utsträckning som detta bedöms lämpligt.

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

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

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

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

Kommittén är oförhindrad att ta upp närliggande frågor som kommittén finner behöver analyseras och eventuellt regleras för

att kommittén ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt eller som annars har samband med uppdraget. Kommittén är oförhindrad att föreslå en reglering i sådana frågor.

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

(Justitiedepartementet)