

Sammanfattning

Uppdraget

Kommitténs uppdrag har väsentligen bestått av att utreda frågorna om säkerhetskopiors rättsliga status respektive utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Kommittén redovisade sitt uppdrag beträffande säkerhetskopiornas status i delbetänkandet Säkerhetskopiors rättsliga statuts (SOU 2009:5). I detta slutbetänkande redovisar kommittén sitt uppdrag när det gäller utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form m.m. Kommittén har i denna del haft i uppdrag att särskilt utreda följande frågor.

- Om det i – numera – offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller i annan lag bör införas en skyldighet för myndigheter, generellt eller i mer begränsad utsträckning, att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form.
- Om bestämmelsen i – numera – 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen bör ändras eller upphävas.
- I den mån kommittén föreslår att det ska införas en skyldighet att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form, om en sådan skyldighet bör leda till ändringar i avgiftsregleringen och om den regleringen bör vara teknikneutral.

Det ingår i kommitténs uppdrag att föreslå de lagändringar och andra författningsändringar som kommitténs överväganden föranleder.

Elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar

Några utgångspunkter

Kommittén har i uppgift att överväga om det bör införas en skyldighet för myndigheter i vanlig lag – dvs. inte i grundlag – att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Kommitténs ska göra sina överväganden med utgångspunkt i den befintliga regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Det är endast formen för allmänna handlingars utlämnande som kommittén har att överväga och uppdraget bara tar sikte på sådana allmänna handlingar som redan finns lagrade i elektronisk form. Det är alltså inte fråga om att t.ex. ålägga myndigheter att föra över befintliga dokument i pappersform till elektronisk lagring.

Kommittén betraktar ett utökat elektroniskt utlämnande som en del i strävan mot en stärkt offentlighetsprincip och utgångspunkten bör därför vara att så långt som möjligt hitta former för detta. Å andra sidan innebär en möjlighet att med stöd av lag kräva ett elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar att riskerna kan öka för intrång i enskildas personliga integritet. Kommitténs utgångspunkt är att en lämplig balans bör råda mellan dessa båda i viss mening motstående intressen. För att en ordning med en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form ska kunna förordas måste fördelarna från offentlighetssynpunkt överväga nackdelarna.

Elektroniskt utlämnande – möjliga konsekvenser av säkerhetsrelaterad, praktisk- och ekonomisk natur

Utöver inverkan på skyddet för den personliga integriteten i samband med utlämnande av allmänna handlingar bör enligt kommitténs bedömning även vissa ytterligare tänkbara konsekvenser beaktas. Till exempel bör samhällsliga säkerhetsaspekter på ökade möjligheter att få ut allmänna handlingar i elektronisk form beaktas vid övervägandet av om en sådan generell skyldighet ska införas i lag.

Vidare kan det enligt kommitténs mening antas att antalet framställningar om att få ta del av allmänna handlingar ökar vid en generell rätt att få ut handlingar i elektronisk form och att framställningarna kan tänkas komma omfatta större informationsuttag jämfört med i dag. Detta kan leda till att myndigheterna måste

avsätta ökade resurser för att möta den efterfrågan, t.ex. i form av att myndigheten i högre grad tvingas avsätta tid för sekretessprövning av omfattande material. För de allra flesta myndigheter kan det dock antas att en ökning av antalet offentlighetsuttag som en följd av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form balanseras av att kostnaderna för att lämna ut handlingar elektroniskt är betydligt lägre än för motsvarande pappersutlämnande. Enligt kommitténs bedömning torde inte heller en reform kräva några egentliga investeringar då både de tekniska förutsättningarna och personalens kunskaper i stor omfattning redan synes finnas. Det finns däremot enligt kommitténs mening anledning att tro att beträffande vissa myndigheter – de som har en omfattande försäljning av information – försäljningsintäkterna kan komma att påverkas om en generell skyldighet till elektroniskt utlämnande införs.

Elektroniskt utlämnande – möjliga konsekvenser för upprätthållandet av skyddet för den personliga integriteten

Skyddet för enskildas personliga integritet i samband med utlämnande av allmänna handlingar består av flera delar vilka samverkar och i viss mån kompletterar varandra. Något förenklat kan det sägas finnas tre områden där begränsningar av myndighetens skyldigheter avseende utlämnandet av handlingar förekommer; begränsningar av tillåtna sökbegrepp i registerförfattningar i kombination med den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen med dess koppling till personuppgiftslagen (1998:204) samt utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och utlämnandebestämmelser i registerförfattningar.

Kommitténs bedömning är att det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnande av allmänna handlingar inte säkerställer en godtagbar skyddsnivå i fråga om intrång i enskildas personliga integritet vid införandet av en generell skyldighet i lag att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Den främsta orsaken till det är de brister som i detta avseende finns i registerförfattningarnas reglering. I nuläget saknas det enligt kommitténs uppfattning förutsättningar att föreslå sådana förändringar som skulle kunna åtgärda de rådande bristerna. Inte heller har kommittén funnit det lämpligt att föreslå att det ska

införas en eller flera bestämmelser innebärandes en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form inom vissa utpekade verksamheter, avseende vissa handlingsslag eller annars i begränsad omfattning utifrån i lag angivna gränser.

En skyldighet bör införas om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar om det inte är olämpligt

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

Kommittén föreslår att det under mellantiden bör föreskrivas i lag att en myndighet ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form om det inte är olämpligt. Lämplighetsbedömningen ska framför allt ta sikte på integritetsskyddsaspekter. Utöver integritetsskyddsaspekter kan det finnas andra faktorer som talar mot att lämna ut den allmänna handlingen i elektronisk form. Det kan vara faktorer som säkerhetsaspekter eller tekniska och praktiska faktorer som talar mot ett elektroniskt utlämnande i det specifika fallet.

Med kommitténs förslag kommer alltså huvudregeln för både statliga och kommunala myndigheter och organ vara att allmänna handlingar ska lämnas ut i elektronisk form om sökanden begär det och det inte finns särskilda förbud mot det eller omständigheter som gör att det framstår som olämpligt. Kommitténs förslag medför att rätten att efter en lämplighetsbedömning få ut elektroniska handlingar i elektronisk form kommer att komplettera den grundlagsfästa rätten att få ut allmänna handlingar i pappersform. Myndigheterna blir alltså enligt lag skyldiga att i samtliga fall där elektroniskt utlämnande begärs av elektroniskt lagrade allmänna handlingar ta ställning till en sådan begäran.

Den av kommittén föreslagna bestämmelsen bör placeras i 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen som handlar om utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, överklagande, m.m.

Kommitténs utgångspunkt är att rätten att få ut allmänna handlingar ska vara frikopplad från frågan om vad mottagaren senare gör med handlingen. I enlighet härmed är det enligt kommitténs

mening inte aktuellt att närmare överväga införandet av tekniska begränsningar vad beträffar möjligheten att bearbeta innehållet i en utlämnad handling.

Sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen

Kommittén har även i uppgift att överväga om bestämmelsen i – numera – 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen bör ändras eller upphävas.

Sekretessbestämmelsen har i ett flertal sammanhang utsatts för kritik och den uppfattas inte sällan som svårtillämpad av myndigheterna. Kommittén – som i stora delar instämmer i denna kritik – konstaterar t.ex. att bestämmelsen på ett mindre tilltalande sätt inskränker den enskildes möjligheter att åberopa sin rätt enligt 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen att inte behöva uppge sitt namn eller sitt syfte med att önska studera en viss handling. Det är även enligt kommitténs mening problematiskt med en sekretessbestämmelse som för sin tillämpning bygger på att myndigheten måste göra ett antagande om hur mottagaren av personuppgifterna kommer att behandla dem.

Sekretessbestämmelsen bör inte upphävas

Kommittén har ställt sig frågan vilken effekten skulle bli om den aktuella sekretessregeln helt avskaffades. Kommittén bedömer i och för sig att det – givet att det inte införs en lagstadgad generell skyldighet att lämna ut handlingar i elektronisk form – i flertalet fall av framställningar om att få ta del av personuppgifter skulle vara möjligt att upprätthålla ett adekvat skydd för enskildas personliga integritet även utan den aktuella sekretessbestämmelsen. Det står å andra sidan enligt kommitténs uppfattning klart att bestämmelsen faktiskt fyller en viss, låt vara begränsad, funktion och att den därmed bidrar till att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten. Om sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen inte längre gäller kan t.ex. massuttag av personuppgifter i pappersform aldrig stoppas om inte någon annan sekretessbestämmelse är tillämplig.

Kommitténs slutsats är alltså att det inte i nuläget är lämpligt att avskaffa sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen. Emellertid finns det enligt kommitténs bedömning anledning att på nytt överväga behovet av sekretessbestämmelsen efter att den genomgång av registerförfattningarna som kommittén förespråkar har genomförts.

Sekretessbestämmelsen bör förtydligas

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

I stället föreslår kommittén att sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen bör förtydligas så att det inte råder någon tvekan om att det bara är den prognos myndigheten kan göra beträffande sökandens efterföljande behandling som är relevant, inget annat. Bestämmelsen bör även förtydligas så att det framgår att myndigheten måste ha något skäl för att ställa frågor om den tilltänkta användningen av personuppgifterna. Kommittén anser att det i normalfallet inte kan anses tillåtet att ställa frågor till sökanden om identitet eller syfte bara därför att personuppgifter i sig begärs utlämnade. Det måste i stället finnas någon konkret omständighet som gör att myndigheten alls ska få börja ställa frågor till sökanden, exempelvis om det av sökandens egna uppgifter framgår att det finns anledning att tro att han eller hon kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som inte är förenligt med personuppgiftslagen eller att sökanden t.ex. önskar göra ett massuttag eller ett selekterat uttag av personuppgifter för vilka utrymmet för en behandling i enlighet med personuppgiftslagen är begränsat.

Avgiftsuttag för allmänna handlingar i elektronisk form

Enligt kommitténs bedömning medför inte förslaget om att införa en regel om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar om detta inte är olämpligt något behov i sig av att ändra den nuvarande regleringen i avgiftsförordningen (1992:191).

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

Kommittén har observerat att det i dag förekommer att olika myndigheter eller avdelningar inom en och samma myndighetsorganisation eller myndighet tar ut olika avgifter för elektroniskt tillhandahållande av allmänna handlingar, något som från allmänhetens sida kan uppfattas som otillfredsställande. Enligt kommitténs mening bör därför myndigheter som ingår i en myndighetsorganisation verka för att avgiftssättningen för elektroniskt tillhandahållande av allmänna handlingar sker utifrån likvärdiga överväganden. Härigenom förbättras möjligheterna för allmänheten att förutse kostnaderna i samband med en begäran om att få ut information, samtidigt som myndigheternas tillämpning underlättas.

Avslutande synpunkter

Det främsta hindret mot att nu föreslå en fullt ut genomförd elektronisk offentlighetsprincip är enligt kommitténs uppfattning de brister som finns inbyggda i det omfattande regelverk som registerförfattningarna utgör. Kommittén anser att det är högst angeläget att det sker en allmän översyn av gällande registerförfattningar och av begreppsbildningen på området för att komma till rätta med de problem som den befintliga regleringen innebär. Mot bakgrund av det väldokumenterade behovet av att se över registerförfattningarna är det angeläget att arbetet med en sådan översyn påbörjas snarast.

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

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

Ikraftträdande

Förslaget att införa en ny bestämmelse om utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form föreslås träda i kraft den 1 januari 2011. Detsamma bör gälla förslaget att förtydliga sekretessbestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.