

Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## **Betänkandet Allmänna handlingar i elektronisk form- offentlighet och integritet (SOU 2010:4)**

---

Rikssarkivet har anmodats att komma med synpunkter på rubricerade slutbetänkande och vill i anledning av detta anföra följande.

Rikssarkivet välkomnar en stärkt offentlighetsprincip, vilket varit ett syfte med kommitténs arbete. Det är dock angeläget att finna en balans mellan offentlighetsintresset och skyddet för den personliga integriteten. Rikssarkivet finner att kommittén sätter skyddet av den personliga integriteten före intresset av att stärka offentlighetsprincipen, vilket är olyckligt. Det är av stor vikt att en rättssäker tillämpning upprätthålls i förvaltningen och att inte handlingsoffentligheten skiftas på grund av tillämpningssvårigheter och subjektiva bedömningar. Denna aspekt berörs inte i tillräckligt stor omfattning i utredningen, utan fokus ligger på integritetsaspekterna. Det är viktigt påpekande att såväl registerförfattningarna som personuppgiftslagen ska tillämpas subsidiärt till TF, vilket inte alltid är fallet som utredningen också konstaterar.

Utredningen befarar att massuttag kommer att öka med ett införande av en rätt till information i elektronisk form, för kommersiella syften eller för att trakassera och skandalisera enskilda (s.266). Rikssarkivet finner dock inget som helst stöd för dessa antaganden och de går tvärtemot den bedömning som myndigheterna själva gjort och som framgår i bilaga 2. Kommittén reser ytterligare farhågor av säkerhetsmässiga skäl som ett utökat digitalt utlämnande kan orsaka. T.ex. anförs att intressanta mönster med personberoenden, kontaktvägar m.m. kan offentliggöras. Enligt Rikssarkivets mening saknar utredningen empiriskt stöd för huvuddelen av sina antaganden och argument i dessa delar. Det synes som om kommittén intar en något defensiv hållning gentemot rätten att ta del av allmänna handlingar.

Kommitténs resonemang tycks i stor grad bygga på det traditionella handlingsbegreppet, men överfört till den elektroniska miljön, vilket kan bli

svårt eftersom det inte bara omfattar det man vanligen menar utgör handlingar, utan även datorprogram och loggfiler.

De senaste årens snabba utveckling, med bl.a. sociala media, gör att handlingsbegreppet fått en annan innebörd och detta bör man på något sätt förhålla sig till; vilket kommittén inte gör i tillräcklig omfattning.

Det allmänna intrycket av utredningens arbete är att det saknas en omvärldsanalys och att man fortfarande anlägger en dokumentsyn eller föremålssyn ( cd-skiva, ljudupptagning) på handlingsbegreppet.

Verklighetsbeskrivningen genom hela betänkandet är alltför smalt i dessa avseenden.

Rent språkligt kan det vara lätt att missuppfatta ”elektroniska dokument”.

Upptagningar kan vara så mycket mer än vad som ryms i elektroniska dokument i dess betydelse i normalt språkbruk, så som t.ex. programvara, e-postloggar eller register. Begreppet elektroniska handlingar omfattar alltså i vanligt språkbruk endast en delmängd av de upptagningar som omfattas av begreppet ”upptagningar för automatiserad behandling” enligt TF. Det behövs en grundligare utredning av begreppet ”elektroniska handlingar” innan man börjar använda det i olika betydelser i olika lagstiftningssammanhang.

Vad gäller begreppet ”elektroniska handlingar” så är det riktigt som kommittén påpekar att det förekommer på ett fåtal ställen i lagstiftningen. Begreppet används främst i registerbestämmelser inom associationsrätten. Utöver de exempel som kommittén anger, finns det t.ex. i 16 kap. 1 a § Lagen om ekonomiska föreningar samt i Jordabalken 19 kap. 11 a §. Begreppet har ingen legaldefinition och används i gällande författningar i samband med straffbestämmelser för osant intygande. Begreppet innebär alltså i det sammanhanget enbart sådana handlingar som är verifierade genom en elektronisk signatur eller motsvarande. Begreppet används alltså i en betydligt snävare betydelse i gällande lagstiftning. Värt att nämna i sammanhanget är också att Bolagsverket är skyldiga att lämna ut vissa sådana handlingar elektroniskt, t.ex enligt Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och försäkringsrörelselagen (1982:713). I övrigt förekommer begreppet vad gäller behandling av uppgifter i Kronofogdemyndigheternas verksamhet.

I Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2009:1) har elektronisk handling definierats som en upptagning för automatiserad behandling i enlighet med TF 2 kap. 3 §. Riksarkivet har valt att använda begreppet av i första hand pedagogiska skäl. Elektroniskt dokument valdes bort då begreppet riskerar att uppfattas som för smalt, eller för brett - även omfattande publikationer. Riksarkivet ser gärna en normalisering av handlingsbegreppet.

Kommittén föreslår en generell rätt till allmänna handlingar i elektronisk form, förutsatt att de inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, att det inte finns andra bestämmelser i lag och förordning som förbjuder utlämnande, eller att det annars är olämpligt. Lämplighetsbedömningen ska alltså ta sikte på integritetsskyddsaspekter. Det kommer, enligt kommittén, innebära att utlämnandebestämmelser i registerförfattningar inte kommer att kunna tolkas motsatsvis, så som man ibland ser att myndigheterna gör idag.

Något som kan innebära att allmänheten inte får sin rätt att ta del av allmänna handlingar tillgodosedd.

Den vägledning för lämplighetsbedömningen som framförs av kommittén innebär dock knappast någon förändring i det avseendet. Man kan anta att tillämpningen, även med den föreslagna lydelsen, kommer att bibehålla den rådande rättsosäkerheten. Enligt Riksarkivets mening ska inskränkningar i handlingsoffentligheten regleras i offentlighets- och sekretesslagen och ingen annanstans. Beivrande av missbruk regleras däremot redan på annat sätt i olika straff- och skadeståndsbestämmelser.

I betänkandet räknas en hel katalog av invändningar upp mot 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bland annat framhålls att den öppnar för skönsmässiga bedömningar, är komplicerad att tillämpa och att den ger utrymme för subjektiva bedömningar. Trots alla dessa invändningar föreslår kommittén att bestämmelsen ska finnas kvar, men att den förtydligas med ”efter ett utlämnande”.

Riksarkivet välkomnar utredningens förslag om en översyn av registerförfattningarna och ser det som högst angeläget att det sker en allmän översyn av gällande registerförfattningar och begreppsbildningen på området på det sätt som kommittén föreslår. Samtliga registerförfattningar bör ses över utifrån en gemensam referensram som även skulle kunna användas vid tillskapandet av nya registerförfattningar.<sup>1</sup>

Beslutande i detta ärende har varit ställföreträdande riksarkivarien Anna-Karin Hermodsson. Närvarande vid ärendets slutliga handläggning har även varit förste arkivarien Håkan Lövblad, juristen Ulrika Sturesdotter Andersson samt chefsjuristen Efw Westre Stövander, föredragande.

Anna-Karin Hermodsson

Efw Westre Stövander

---

<sup>1</sup> I Registerförfattningsutredningens betänkande SOU 1999:105, Skatt Tull Exekution – Normer för behandling av personuppgifter och i Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken SOU 2001:3 skjuter man frågan om översyn av registerförfattningarna på framtiden. Också i IT-kommissionens rapport SOU 2002:51, Breddtjänster – ett nytt skede i IT-politiken efterlystes en översyn av bl.a. registerförfattningarna. Även E-delegationen föreslår i sina betänkanden SOU 2010:20, Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning och SOU 2009:86, Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av registerförfattningarna. Frågan har också berörts i de senaste årens översyn av behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten och behandling av personuppgifter i socialförsäkringen samt i SOU 2007:45, Utökad elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. Integritesskyddskommittén har lämnat betänkandena SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten - Kartläggning och analys och SOU 2008:3 Skyddet för den personliga integriteten - Bedömningar och förslag.