



Infrastrukturdepartementet

## Riksarkivets yttrande över Innovation genom information (SOU 2020:55)

Riksarkivet har tagit del av rubricerad remiss och vill lämna följande synpunkter.

### Sammanfattning

Vår bedömning är att det utifrån huvudbetänkandet är svårt att överblicka och dra slutsatser om vilka konsekvenser den föreslagna nya öppna data-lagen får. Det finns risk för oklarheter i vilka situationer som den nya lagen kan åberopas, vilken information som omfattas och hur begäran om vidareutnyttjande ska manifesteras. En grundligare analys av konsekvenserna behöver göras innan lagen träder i kraft.

Riksarkivet ansvarar för stora mängder arkivinformation i analog och digital form från andra myndigheter, där innehållet sällan i sin helhet är känt på förhand. För att uppnå öppna data-direktivets syfte om att uppmuntra myndigheter att göra information tillgänglig på eget initiativ förutsätts inte bara investeringar i digital infrastruktur. Det krävs även satsningar på redovisning av de arkiv som Riksarkivet har tagit emot, inte minst med hänsyn till upphovsrätt och personuppgifter som kan utgöra hinder för vidareutnyttjande.

### Synpunkter

#### 7.1 En ny lag bör införas

Riksarkivet tillstyrker utredningens förslag att öppna data-direktivet ska genomföras genom en ny lag, som ersätter PSI-lagen (lag 2010:566). Det är angeläget att komplettera och förtydliga lagen, dess syfte, tillämpningsområde och förhållande till andra bestämmelser, exempelvis EU:s nya upphovsrättsdirektiv.

#### 8.2.5 Sammanfattande överväganden

Riksarkivet delar utredningens bedömning att det informationsinnehåll som kan omfattas av den nya lagens tillämpningsområde inte ska vara kopplat till handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen.

### ***8.3.1 Tillgängliggörande av information och 8.3.2 Tillhandahållande av information***

Riksarkivet tillstyrker att tillgängliggöra och tillhandahålla definieras och åtskiljs i lagen på de sätt som utredningen föreslår.

### ***8.3.3 Lagen ger inte rätt att få tillgång till information***

Riksarkivet tillstyrker förslaget att det ska framgå av den nya lagen att den inte ger rätt att få tillgång till information.

### ***8.4 Begäran om vidareutnyttjande och 12.3.1 Något om förhållandet mellan en begäran om vidareutnyttjande och en begäran om tillgång***

Riksarkivet anser att uttrycket *begäran om vidareutnyttjande* är otydligt i flera avseenden och befarar att detta kan komma att leda till att de som har kunskaper om den nya lagen kan hänvisa till de bestämmelserna och få del av allmänna handlingar gratis, medan de som saknar den kunskapen får betala.

Information från myndigheter får som huvudregel vidareutnyttjas utan restriktioner med förbehåll för de begränsningar som kan finnas, t.ex. upphovsrätt (jfr Vidareutnyttja 9.1.6). Det går således inte att särskilja en begäran om tillgång från en begäran om vidareutnyttjande (jfr s 151). Myndigheter efterforskar inte syftet med en begäran, utan förutsätter att det kan innebära ett vidareutnyttjande.

Begreppet *vidareutnyttjande*, som är centralt för den nya lagens tillämpningsområde, kopplas emellertid i den nya lagen till hur informationen tillhandahålls och ger användare rätt att ställa krav på format och villkor. Ett förtydligande eller alternativt uttryck vore därför att tala om villkor och format för vidareutnyttjande.

Enligt utredningen behöver myndigheter kunna identifiera om en begäran gäller vidareutnyttjande avseende format och villkor (t.ex. licens) då detta har betydelse för handläggningen. Detta innebär sannolikt att myndigheter på förhand behöver precisera och redovisa hur (i vilka format och med vilka licenser) olika typer av information kan tillhandahållas. Det förefaller orimligt att kraven på format och villkor ska behöva manifesteras av användaren.

### ***9.1.1 Offentliga företag och 10.4.1 Information som innehas av myndigheter och offentliga företag***

Riksarkivet anser att det är rimligt att utreda om alla allmänna handlingar ska omfattas av den nya lagen. Riksarkivet ser inte att utredningen tillräckligt har utrett vilka allmänna handlingar som kommer att omfattas av

lagförslaget och menar att detta behöver belysas i arbetet med propositionen.

Kretsen som ska tillämpa den nya lagen pekats ut genom hänvisning till 1 kap. 22 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), istället för som idag genom hänvisning till bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Det kan således finnas organ i bilagan till OSL, som har allmänna handlingar, som inte omfattas av den nya lagen.

Förutom de organ som har allmänna handlingar enligt bilagan till OSL så finns det också organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Idag så omfattas inte dessa organ enligt 2 § lagen (2010:566) (PSI-lagen). Men dessa organ förvarar allmänna handlingar från tidigare myndigheter. Många av dem tillhör sektorerna energi, vatten, trafik eller transport och har allmänna handlingarna som kan vara intressanta för vidareutnyttjande.

#### ***9.1.4 och 11.4.5 Dynamiska data***

Eftersom denna bestämmelse är tvingande anser Riksarkivet att det framöver behöver förtydligas vilka datamängder som utgör ”dynamiska data” då gränsdragningen mellan data som uppdateras automatiskt i realtid av sensorer respektive data som uppdateras ”ofta” manuellt öppnar för flera olika tolkningar. Är exempelvis de centrala register och förteckningar som arkiv, bibliotek och museer ansvarar över, som uppdateras ofta, både manuellt och automatiskt, att betrakta som ”dynamiska data” i likhet med exempelvis satellitdata och meteorologiska data? Vidare är uttrycket ”lämpliga gränssnitt” otydligt, se 9.1.8.

#### ***9.1.5 och 11.4.6 Särskilda värdefulla datamängder***

Riksarkivet vill understryka att samhällsviktig information, av det slag som kan utgöra särskilt värdefulla datamängder, även förekommer vid arkivmyndigheter.<sup>1</sup>

#### ***9.1.8 Bulknedladdning och gränssnitt***

Riksarkivet anser att begreppet gränssnitt inte bör likställas med applikationsprogrammeringsgränssnitt (API). Gränssnitt i vanligt språkbruk är ett bredare begrepp som även omfattar webbsidor och tjänster maskin till människa (användargränssnitt), och inte begränsar sig till kommunikation mellan maskiner som bygger på API:er. Om det är maskinläsbara gränssnitt som avses borde detta framgå, vilket det gör i öppna data-direktivet (32), där det explicit talas om gränssnitt för API:er.

---

<sup>1</sup> Med arkivmyndighet avses i den här skrivelsen, förutom Riksarkivet, de kommunala och regionala arkiven, som t.ex. Linköpings stadsarkiv, och oavsett om kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har utsett till arkivmyndighet enligt 8 § arkivlagen (1990:782)

### 9.1.9 Öppna data och 15.4 Licenser

Rikssarkivet tillstyrker att öppna data avser digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfritt ändamål, och delar bedömningen att standardiserade licenser inte behöver regleras i lag.

En aspekt som däremot inte beaktas är att tillgängliggörande av öppna data, som ibland förutsätter preparering exempelvis med hänsyn till personuppgifter, också ger upphov till att nya datamängder skapas, som behöver hanteras med hänsyn till arkivering och bevarande.

Creative Commons nämns som exempel på licenser som uppfyller kraven på öppenhet (se s. 311). En kommentar till detta är att endast CC-BY eller CC-BY-SA anses vara öppna licenser inom öppna-data rörelsen, och att Creative Commons Zero och Public Domain Mark betraktas som märkningar (inte licenser). Vidare bör krav på att ange källa (t.ex. CC-BY eller CC-BY-SA) inte betraktas som en begränsning av den art som hindrar sådan information från att utgöra öppna data. En stor mängd information riskerar i så fall att inte rymmas i begreppet öppna data, inte minst forskningsdata och upphovsrättsskyddad information upprättade vid myndigheter, där myndigheten avstår från upphovsrätt men förbehåller sig rätten att källa ska anges vid vidareutnyttjande.

Rikssarkivets digitala information relaterar i många fall till originalhandlingar i de analoga arkivbestånden. Idag saknas emellertid licenser och märkningar som talar om att den digitala informationen är fri att använda under förutsättning att det anges var originalkällorna finns.

### 9.1.10 Forskningsdata

Rikssarkivet tillstyrker förslaget hur forskningsdata definieras. Det ska poängteras att forskningsdata även förekommer vid arkivmyndigheter inom ramen för särskilda verksamheter och projekt. Forskningsdata behöver inte primärt vara upprättad för att analyseras, som sägs i Vetenskapsrådets rapport *Förslag till nationella riktlinjer för öppen tillgång till vetenskaplig information* från 2015 (refererad på s 157 i betänkandet), utan kan vara upprättad för grundforskning som grunddata, för att analyseras eller tillämpas ihop med andra datamängder eller i ett senare skede. Den definition som här föreslås är att föredra framför andra förekommande definitioner.

### 10.5.2 Tredje mans upphovsrätt

Rikssarkivet tillstyrker att den nya lagen inte ska gälla för information som tredje man har rätt till enligt lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

### *10.5.3 Logotyper, heraldiska vapen och insignier*

Riksarkivet tillstyrker att den nya lagen inte ska gälla för information som utgör logotyper, heraldiska vapen och insignier.

### *10.5.4 Kulturinstitutioner och författningskommentaren till 1 kap. 4 §*

Utredningens uttalande att ”Bibliotek, museum och arkiv är kulturinstitutioner vars huvuduppgifter är att samla in, bevara och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial.” är förenklat och missvisande. Arkiv samlas inte in. Arkiv är dokumenterad information som uppstår genom en kedja av sammanhängande aktiviteter hos arkivbildaren. Samlingar uppstår, till skillnad från arkiv, genom ett aktivt insamlande av handlingar, trycksaker, föremål, uppteckningar av muntlig historia och andra immateriella kulturarv kring ett tema eller ämne. Ett arkivbestånd har alltid en arkivbildare men för en samling kan arkivbildaren vara oklar, eftersom samlingar är konstruerade.

Huvuddelen av de arkivhandlingar som finns hos arkivmyndigheterna är allmänna handlingar, som alltså har uppstått genom det offentliga olika verksamheter och som envar har rätt att ta del av genom bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF). Omkring en tiondel av de arkivhandlingar som finns hos Riksarkivet är s.k. enskilda handlingar som inte omfattas av TF:s bestämmelser.

Enligt syftesbestämmelsen i 3 § arkivlagen (1990:782) ska myndigheternas arkiv tillgodose:

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen
3. forskningens behov.

Även om myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och också bevaras för forskningens behov, så är rätten att ta del av allmänna handlingar, och behovet av information för rättskipningen och förvaltningen något som upptar en mycket stor del av arkivmyndigheternas uppdrag. Till det kommer arkivmyndigheternas uppdrag som tillsynsmyndigheter för de andra myndigheternas arkivvård. Riksarkivets och de kommunala och regionala arkivmyndigheternas huvuduppgifter är alltså betydligt bredare än vad som framgår av betänkandet.

### *10.5.5 Utbildnings- och forskningsinstitutioner och 14.6.3*

*Forskningsdata som omfattas av den nya lagen ska tillhandahållas avgiftsfritt*

Enligt lagförslaget 1 kap 3 § omfattas forskningsdata som tillgängliggjorts genom ett ”institutionellt eller ämnesbaserat register”. Det framgår vidare att register här syftar på ”repositorier som är en infrastruktur för lagring och



tillgängliggörande av digitala forskningsresultat” (s 391). Kravet att forskningsdata ska vara tillgängliggjorda via register förefaller rimligt eftersom forskningsdata först blir tillgänglig för vidareutnyttjande efter granskning och publicering.

Det behöver emellertid preciseras vad som avses med ”institutionellt eller ämnesbaserat register”, vilket har betydelse då sådana forskningsdata ska tillhandahållas utan avgift. En risk är att myndigheter/forskare väljer att avstå från att registrera forskningsdata till sådana register, om detta innebar ökade skyldigheter och merarbete. Forskningsdata förekommer också som dynamiska data, tillgängliga via maskinella gränssnitt och via webbplatser för nedladdning. Det kan även behöva preciseras om det är tillräckligt att registrera information om forskningsdata (metadata) för att dessa ska omfattas av lagen, även om forskningsdata i sig inte är tillgänglig via register/repositorie.

### ***11.3.1 Krav i öppna data-direktivet och 11.3.2 Offentliga aktörer bör göra information tillgänglig på eget initiativ***

Riksarkivet delar bedömningarna att öppna data-direktivet inte innehåller ett krav på att myndigheter ska göra information tillgänglig, och att en myndighet eller ett offentligt företag på eget initiativ bör göra information tillgänglig. En fråga är om den nya lagen (2 kap. 1 §, s 46) handlar om att göra information *digitalt* tillgänglig på eget initiativ. Informationen är redan tillgänglig för dem som begär ut handlingar.

### ***11.4.2 Utgångspunkter för när formatkraven ska tillämpas och 11.4.3 Befintliga format och språkversioner***

Riksarkivet tillstyrker förslaget att information ska tillhandahållas i befintliga format och språkversioner (för synpunkter angående möjligheten att använda det s.k. utskriftsundantaget, se 17.6.1).

### ***11.4.7 Föreskrifter om teknisk reglering***

Det behövs inte någon annan reglering än de föreskrifter om tekniska krav vid framställning av elektroniska handlingar som Riksarkivet utfärdar med stöd av 2 § 2. arkivförordningen (1991:446).

### ***12.4.1 En myndighet ska meddela ett beslut när en begäran om vidareutnyttjande avslås***

Riksarkivet menar att en bättre ordning vore att skriftliga avslagsbeslut endast bör meddelas på samma sätt som när det gäller vägran att lämna ut allmänna handlingar. Enligt 6 kap 3 § OSL ska den enskilde informeras om

möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Det innebär att myndigheterna bara fattar formella avslagsbeslut om den enskilde begär det, eller om det finns någon annan särskild anledning.

Riksarkivet hade förra året över 200 000 förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar. Riksarkivets intryck är att de flesta som begär att få ut en allmän handling, men nekas, är medvetna om att det går att få ett beslut som går att överklaga. Riksarkivets erfarenheter är också att om en handläggare i ett s.k. ”handläggarsbesked” meddelar att handlingarna inte går att få ut (p.g.a. sekretess eller att det möter betydande hinder att ta fram handlingarna, osv.) och samtidigt meddelar att det går att få ett överklagbart beslut, så nöjer sig många med detta, eftersom de förstår varför deras begäran inte går att efterkomma.

Även om tillhandahållande av information för vidareutnyttjande inte är knutet till bestämmelserna om allmänna handlingar, så påverkas tillgången till information av TF och OSL. Att införa en annan ordning för vidareutnyttjande tror Riksarkivet skulle medföra både praktiska och pedagogiska problem.

Riksarkivet menar att det måste finnas utrymme i artikel 4 att hantera avslag av en begäran om vidareutnyttjande på samma sätt som hanteringen av avslag av att få del av allmänna handlingar.

#### *12.4.2 Krav på vissa särskilda upplysningar*

Enligt sista meningen i artikel 4.3 i öppna data-direktivet ska inte bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv behöva lämna någon sådan hänvisning. Detta undantag saknas i lagförslaget. Riksarkivet menar att ett sådant undantag måste införas i den nya lagen.

I vissa situationer är det omöjligt för arkiven att i ett avslagsbeslut ange vem som är rättighetsinnehavare eller, om denne inte är känd, vilken licensgivare som informationen kommer ifrån. Detsamma torde gälla för biblioteken.

De statliga och kommunala arkivmyndigheterna, de vetenskapliga bibliotek och fackbibliotek som drivs av det allmänna och folkbiblioteken har, genom en inskränkning i upphovsrätten, enligt 16 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen), rätt att framställa exemplar av verk för vissa särskilda ändamål. Ett av dessa ändamål får betydelse för tillämpningen av den nya lagen hos arkivinstitutionerna, nämligen forskningsändamål. De aktuella arkiven kan alltså förfoga över digitala kopior av verk som omfattas av upphovsrätt, utan att veta vem det är som är rättighetshavare.

#### *14.2 Vilka avgifter som avses*



På s. 264 säger utredningen att ”Även om det är möjligt att ställa en begäran om vidareutnyttjande som tar sikte på pappersdokument torde potentialen för att vidareutnyttja information som tillhandahålls i analog form vara låg, vilket medför att efterfrågan i sig på sådan information med åberopande av den nya lagen kan antas bli ytterst marginell”. Detta stämmer säkert för det stora flertalet myndigheter. Men Riksarkivets erfarenheter säger att det knappast kan gälla för den stora mängd information som finns i pappersformat hos Riksarkivet. Tvärtom så finns det många som efterfrågar stora serier. I praktiken innebär sådana förfrågningar att pappershandlingarna måste digitiseras. Med de begränsade resurser som Riksarkivet har för storskalig digitisering av pappershandlingar så innebär det att urvalet av vilket källmaterial som blir tillgängligt digitalt styrs av enskilda forskare eller andra intressenter. Riksarkivet menar att nyttan av sådana satsningar blir mindre än om man på ett mer övergripande sätt skulle finansiera storskalig digitisering av arkivmaterial riktade till samhället i stort. Urvalet riskerar att bli för begränsat när det styrs av de forskningsfrågor som enskilda intressenter ställer upp.

#### ***14.6.5 Avgifter enligt principen om full kostnadstäckning och 14.6.9 Särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av bibliotek, museer och arkiv***

Riksarkivet tillstyrker förslaget om full kostnadstäckning för information, inklusive så kallade särskilda värdefulla datamängder, tillhandahållna av arkiv, bibliotek och museer. Riksarkivet har dock svårt att bedöma om eller hur den nya lagen påverkar kostnadstäckningen, särskilt för ökad hantering vid begäran om vidareutnyttjande.

#### ***14.6.10 Särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av avgiftsfinansierade myndigheter och 14.6.11 En särskild förteckning över avgiftsfinansierade myndigheter ska publiceras digitalt***

Riksarkivets enhet för digitisering är avgiftsfinansierad, och det är oklart om Riksarkivet skulle omfattas av förslagen i de här avsnitten.

#### ***15.5.5 Digitalisering av kulturreсурser***

Riksarkivet vänder sig mot uttrycket ”kulturreсурс” då arkivmyndigheternas uppdrag och informationsinnehåll är betydligt bredare än vad som i allmänhet kan anses vara betydelsen av detta uttryck (se även kommentar till 10.5.4).

#### ***16.2.1 Nuvarande ordning bör förändras***



Rikssarkivet delar bedömningen att det i den nya lagen inte bör införas någon generell skyldighet för offentliga aktörer att publicera en förteckning över information som kan göras tillgänglig för vidareutnyttjande, på det sätt som följer av 11 § PSI-lagen. Se också kommentarerna under nästa avsnitt.

### *16.2.2 Ett begränsat krav på förteckning bör införas i den nya lagen*

Rikssarkivet är frågande till uttrycket information av ”särskilt intresse för vidareutnyttjande” som kan komma att sammanblandas med uttrycket ”särskilda värdefulla datamängder”. Skyldigheten att föra upp en beskrivning av informationen med tillhörande metadata i en centralt åtkomlig förteckning föreslås vara begränsad till information som är av ”särskilt intresse för vidareutnyttjande”.

### *16.2.4 Behov av föreskrifter*

Rikssarkivet tillstyrker förslaget att flytta bemyndigandet om föreskrifter från arkivförordningen (1991:446) till förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Men Rikssarkivet vill lämna följande synpunkter med anledning av utformningen av bemyndigandet.

Rikssarkivet har tidigare<sup>2</sup> påtalat problemet med att det finns många olika regelverk som reglerar upprättande och delvis också publicering av olika typer av förteckningar<sup>3</sup> över myndigheters och organs informationsresurser. Rikssarkivet ser i sin tillsynsverksamhet att detta orsakar förvirring och merarbete hos de myndigheter och organ som Rikssarkivet har tillsyn över. Samtidigt ser Rikssarkivet en stor risk för att sådana disparata förteckningar, som upprättas för olika syften och publiceras via olika kanaler, men som innehåller delvis samma metadata om informationsresurserna, tvärtemot avsikten, leder till bristande insyn och i slutändan svårigheter att hitta och använda (vidareutnyttja) informationen.

---

<sup>2</sup> Se Rikssarkivets skrivelser till Arkivutredningen (Ku 2017:02), Helhetssyn på informationsförsörjning – Rikssarkivets perspektiv, 27 september 2018 och Arkivutredningens frågor till arkivsektorn, 23 november 2018, båda Dnr RA 04-2017/05870.

<sup>3</sup> Utöver den nuvarande bestämmelsen i 11 § lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen finns det sådana bestämmelser i 4 kap. 2 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i artikel 30 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i Myndigheten för samhällsskydd och beredskapsföreskrifter (MSBFS 2020:6) om informations säkerhet för statliga myndigheter, i Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2019:2) om säkerhetsskydd, Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2019:2) om säkerhetsskydd, i 6 kap. Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter (ändrade och omtryckta genom RA-FS 2019:2), och i 5 kap. Rikssarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

I sitt betänkande, Häriifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (SOU 2019:58), håller Arkivutredningen med om problemet med överlappande regelverk om strukturering av information, men gör bedömningen att det inte finns behov av samordning av författningar eller krav på samråd med Riksarkivet i dessa författningar. Riksarkivet har i sitt remissvar<sup>4</sup> avstyrkt förslaget och menar att en samordning av regelverken behövs.

Riksarkivet vill att bemyndigandet om föreskrifter ska innehålla en skyldighet för Myndigheten för digital förvaltning att samråda med Riksarkivet innan föreskrifter om utformningen av sådana förteckningar meddelas.

### *17.6.1 Formatkrav i förhållande till skydd av personuppgifter*

Riksarkivet menar att utredningen inte tillräckligt har utrett hur den nya lagen kommer att påverka myndigheternas möjligheter att använda det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF och vad detta kommer att få för konsekvenser.

Utredningens beskrivning av hur förslaget till ny lag skulle påverka utskriftsundantaget varierar. På s. 132 säger t.ex. utredningen att myndigheternas möjlighet att fritt avgöra om information ska tillhandahållas i ett visst format att begränsas och på s. 358 att formatkraven i praktiken medför att det bedömningsutrymme som myndigheten förfogar över vid en tillämpning av utskriftsundantaget faller bort.

Utredningen hänvisar också till E-offentlighetskommitténs slutbetänkande, Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, SOU 2010:4. E-offentlighetskommittén föreslog, på s. 306, att ”Det långsiktiga målet bör vara att myndigheterna bör ha en i lag reglerad skyldighet att, i den mån det inte finns särskilda förbud mot det i lag eller förordning, lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om sökanden så önskar. En sådan reglering kan dock inte införas förrän en grundlig genomgång och bearbetning har genomförts av samtliga registerförfattningar. Under mellantiden bör det vara föreskrivet i lag att en myndighet ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form om det inte är olämpligt.”

Någon sådan lagreglering har inte kommit till stånd. Detta trots den genomgång av samtliga registerförfattningar som gjordes i och med införandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

---

<sup>4</sup> Riksarkivets yttrande över betänkandet Häriifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv, SOU 2019:58, den 15 maj 2020, Dnr RA 04 2020/2572.

Också Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) föreslog i sitt delbetänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken, SOU 2001:3, att utskriftsundantaget i nuvarande 2 kap. 16 § TF skulle tas bort. I förslaget på s. 205 föreslår OSEK att ”Utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § TF bör tas bort så att rätten att få en avskrift eller kopia av en allmän handling kommer att gälla i princip generellt, dvs. oavsett i vilken form en handling finns lagrad. Utskriftsundantaget bör dock behållas för handlingar som utgör datorprogram. Vidare bör en myndighet inte vara skyldig att lämna ut en handling i elektronisk form, om det för myndigheten finns en bestämmelse i lag eller förordning som förbjuder ett sådant utlämnande.”

Regeringen bedömde i sin proposition, 2001/02:70, på s. 34, att ”Redan gällande reglering i 2 kap. tryckfrihetsförordningen gör det möjligt för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Myndigheterna bör utnyttja denna möjlighet i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Regeringen avser att i en förordning erinra om att allmänna handlingar får lämnas ut i elektronisk form.” Regeringen instämde i allt väsentligt i den tveksamhet inför kommitténs förslag som flertalet av remissinstanserna hade gett uttryck för. Regeringen höll således bl.a. med om att det är svårt att överblicka vilka konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan få för skyddet av den personliga integriteten. Regeringen införde sedan en uttrycklig bestämmelse i 10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. om att handlingar får tillhandahållas i elektronisk form om det är lämpligt.

Utredningens beskrivning av myndigheternas bevekelsegrunder vid tillämpning av utskriftsundantaget ter sig något märklig. På s. 130 säger utredningen att ”Ett exempel på en sådan situation är att en myndighet inte vill lämna ut viss information i digitalt format, med hänvisning till utskriftsundantaget” och på s. 132 ”myndigheternas möjlighet att, vid en begäran om vidareutnyttjande, fritt avgöra om information ska tillhandahållas i ett visst format [kommer] att begränsas betydligt”.

Det kan finnas flera skäl till att inte lämna ut en handling digitalt. Det viktigaste är att en handling är offentlig, men att den innehåller personuppgifter som gör att det inte är lämpligt, särskilt om det är fråga om känsliga personuppgifter, enligt artikel 9 i allmänna dataskyddsförordningen. Men ibland är det inte fråga om personuppgifter. Det kan t.ex. handla om att polisen inte lämnar ut en ljudupptagning eller audiovisuell upptagning, som är en offentlig handling, i annan form än transkribering, trots att personen på upptagningen är avliden och den alltså inte innehåller några personuppgifter.

Riksarkivet menar att det fortfarande inte är tillräckligt utrett vilka konsekvenser det skulle få om man inför en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. För Riksarkivets del är det svårt att överblicka vilka konsekvenser detta skulle få, både för myndigheten och för den personliga integriteten, och inte minst mot bakgrund av att Riksarkivet förvarar både digitala och analoga handlingar från alla olika

myndighetssektorer, också modernt material. Utlämnande av det här slaget kräver ingående kännedom om innehållet i informationen som ska lämnas ut. Som arkivmyndighet har Riksarkivet i regel knapphändiga uppgifter om informationens innehåll och behöver göra grundläggande analyser som i regel blir mer omfattande än motsvarande analyser som görs i verksamheten hos organisationer som har skapat sin egen information. Också detta faktum bidrar till att Riksarkivet inte kan överblicka konsekvenserna av förslaget.

#### *18.2.1 Utvärdering av lagens finansiella konsekvenser*

Riksarkivet delar i och förs sig bedömningen att en utvärdering av lagens finansiella konsekvenser bör genomföras då lagen varit i kraft en tid. Men en grundligare analys av konsekvenserna behöver göras *innan* den träder i kraft. Konsekvenserna av utredningens förslag är oöverblickbara.

#### *18.2.4 Tillgängliggörande på eget initiativ och formatkrav och 18.2.9 Förslag på finansiering*

Riksarkivet delar inte bedömningen att de budgetära konsekvenserna av förslagen vad gäller tillgängliggörande på eget initiativ och formatkrav kan hanteras inom befintliga anslag.

I betänkandet konstateras att det finns en betydande osäkerhet vad gäller de finansiella konsekvenserna. Arkivmyndigheter ansvarar över stora mängder samhällsviktig information. Stora delar är i analog form, och om dessa ska digitaliseras och tillgängliggöras på eget initiativ förutsätts investeringar i digitisering, digitala infrastrukturer och söktjänster. Riksarkivet ser stora värden i tillgängliggöra information digitalt på eget initiativ. Detta genom att digitisera hela arkiv, volymer eller serier och inte endast delmängder och enstaka handlingar som förfrågningar ofta handlar om.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarie Karin Åström Iko. Ärendet har handlagts av forskningsledare Olof Karsvall, föredragande. Vid ärendets beredning har verksjuristen Ulrika Sturesdotter Andersson och utredaren Nora Liljeholm deltagit.

Karin Åström Iko

Olof Karsvall